CMHC SCHL

Helping to house Canadians

Canada

CONSULTATION PAPER ON THE FEDERAL CO-OPERATIVE HOUSING PROGRAM

Canada Mortgage and Housing Corporation

September 1990

TABLE OF CONTENTS

1. PURPOSE.....1

2. INTRODUCTION.....2

3. ISSUES FOR CONSULTATION

3.1. What Should be the Role of Co-operatives within the Framework of National Policy Directions?.....6

3.2. Federal Assistance to Non-Core-Need Co-operative Members.....8

3.3. Attainment of Social Housing Objectives Through Co-operatives.....20

3.4. Financing Co-operative Housing.....24

3.5. Program Delivery and Administration.....31

4. CONCLUSION.....37

1. PURPOSE

This consultation paper is intended to foster discussions on the current and future nature of any federal involvement in co-operative housing. The current Federal Index Linked Mortgage (ILM) Co-operative Housing Program was approved by Cabinet in 1985 as a five-year experimental program, to be submitted at the end of five years to a full evaluation and consultation process. The process is to culminate in recommendations to Cabinet regarding the future direction of the program.

The paper poses specific questions to interested parties concerning co-operative housing and the rationales for and methods of federal government involvement, in order to provide a sound basis upon which any future policies and programs in this area can be developed.

A draft Evaluation Report has been completed and provides an understanding of the extent to which these programs have achieved their objectives and where problems exist. The draft Evaluation Report is available upon request.

The consultation process begins with the distribution of this paper, along with an invitation for written comments by October 19. The consultation team will also meet with key groups to provide an additional opportunity for those groups to present their views.

2. INTRODUCTION

Historical Background

The Beginnings of Co-operative Housing in Canada

In general terms, co-operation means "working toward the same goal". Any group of households choosing to pool their collective resources to secure housing could therefore be considered a co-operative.

The first co-operative housing group was launched in 1937, in Nova Scotia. Within several years of its emergence in Nova Scotia, the co-operative housing movement began to spread to Quebec, Newfoundland and Ontario. Most of these co-operative groups were sponsored by government agencies or by churches.

In 1953, insured loans became available to co-operatives under the National Housing Act (NHA). Under this program, federal funds were provided to provinces, who, in turn, provided co-operative groups with construction loans. Participating provinces were Nova Scotia, P.E.I., New Brunswick and Saskatchewan. The last loans under these arrangements were made in 1978.

In the early years of the co-operative housing movement and leading up to the mid-1960's, virtually all co-operatives were "building" co-operatives. These co-operatives were a group of people who formed a co-operative for the purpose of jointly constructing their own homes. After their homes were built, each household would take possession, although the co-operative would typically continue to repay a common mortgage. As such, building co-operatives were essentially a type of homeownership venture which is quite distinct from the nature of the more recent "continuing" co-operatives, which continue as co-operative organizations, owning and managing the property as a co-operative after completion of construction.

The "continuing" co-operative movement began in the early 1960's, with the completion of Canada's first continuing housing co-operative for families in Manitoba, in 1965.

In 1968, the Co-operative Union of Canada, the Canadian Labour Congress and the Canadian Union of Students jointly founded, with CMHC assistance, the Co-operative Housing Foundation of Canada.

In 1970, the federal government introduced a low-cost housing fund, meant to finance innovative ways of providing affordable housing. Under the direct homeownership loan provision of the Act, financing was extended to co-operatives at below-market rates of interest. These co-operatives agreed to administer

an arrangement in which surcharges from higher-income households would be used to provide occupancy charge subsidies for lower-income residents.

Federal Programs for Continuing Co-operatives from 1973 Onward

Most co-operative housing in Canada - and the type which is eligible for assistance under the Federal Co-operative Housing Program - is continuing co-operatives. It should be noted that these are not-for-profit co-operatives. These are incorporated associations which exist primarily to provide housing for their members. Such co-operatives are termed "not-for-profit" because members are not entitled to sell their membership at a profit. A member may leave a co-operative and be replaced by a new member, but the housing is still owned by the association.

It is argued that continuing co-operative housing offers advantages to members via the collective nature of the group. Put generally, all members take part in the management of the co-operative, and in return gain the benefits of reduced dollar costs relative to private rental accommodation and some of the advantages associated with homeownership, such as enhanced security and control over their living environments.

The first federal program aimed specifically at co-operative housing was introduced in 1973. The stated objectives of this program were: to provide modest, affordable housing appropriate to the needs of low- and moderate-income families and individuals; to house mainly families whose incomes may be too high for public housing; and to encourage the integration of families and individuals of varying incomes.

The original program, under Section 61 of the NHA (1), provided assistance through direct CMHC provision of 100 per cent preferred financing plus 10 per cent capital contributions, along with surcharges to higher income households to subsidize lower income households. Subsequently some provinces agreed to cost share rent supplement assistance for low income tenants for up to a maximum of 25 per cent of the project's units. A total of 223 projects comprising 6,913 units were produced under this program.

---

1. Changes to the numbering of all NHA sections were effected on Dec. 12, 1988. All references to the NHA in this paper use the new section numbers. The sections of the NHA referenced in this paper and corresponding old section numbers are:

Old NHA Section	New NHA Section	Subject
34.18	61	Pre-1979 Co-op
56.1	95	Post-1978 Co-op

Amendments to the NHA in 1978 led to a new program, now under Section 95 of the NHA. The objectives of this program were to: provide modest, affordable housing appropriate to the needs of low- and moderate-income families and individuals; and to encourage approved lenders to provide capital for low- and moderate-income housing needs. Under this program, 100 per cent financing, was arranged with lenders. The annual CMHC assistance consisted of a mortgage interest rate subsidy to bridge the gap between cost and revenue at low-end-of-the-market rents in the first year, and to create a pool of funds to further subsidize the rents of low income tenants on a rent geared to income basis in a minimum of 15 per cent of the project's units (where the subsidy pool was sufficient). A total of 1,124 projects comprising 39,577 units were produced under this program.

In 1985, the government reached the decision to no longer pursue initiatives involving stimulation of the private housing market via supply assistance. In the same year the decision was also taken to fully target all social housing expenditures to income tested households (2). Co-operatives could continue to provide housing for low income households under this Federal/Provincial (F/P) Non-profit Housing Program.

In the same year the current Federal ILM Co-operative Housing Program was introduced on a five year experimental basis. The objective of the program is first and foremost to provide security of tenure for households unable to access homeownership, through a program based on Index-Linked Mortgages, and then in addition to assist income tested households through the use of rent supplement assistance.

The Index-Linked Mortgage guarantees lenders a real rate of return on their investment for 30 years. This is intended to allow a saving for borrowers of the risk premium otherwise charged for inflation and allows lower repayments by borrowers in the early years of the mortgage. Federal assistance under the Federal Co-operative Housing Program is available to bridge the remaining difference between economic and market rents i.e. the shortfall of breakeven rents relative to rents which can be charged, given market conditions.

Additional assistance to low income households takes the form of federal/provincial cost-shared Rent Supplement payments, for a minimum of 15 per cent per project and an average of 30

---

2. Eligible households are those in core housing need, which means they must must spend 30 per cent or more of their gross income in order to obtain housing which is suitable, ie. not overcrowded, and adequate, ie. satisfying health and safety standards.

percent of units per project in each province. This has been subsequently increased to 50 percent in some provinces.

Up to August 1990, 371 projects comprising 11,794 units had been committed under the ILM Co-operative Housing Program.

What is to be Examined?

The consultation focuses on the issue of whether and/or how to proceed with a federal co-operative housing program, and will culminate primarily in recommendations to that end. The experience gained with all past versions of the continuing co-operative programs since 1973 will be examined, in order to identify the advantages and disadvantages of housing co-operatives. Examination of the experience with past federal co-operative programs may, additionally, provide insights as to how the existing stock of co-operative housing from those programs can be best managed.

What is to be Asked?

Questions are grouped, in this paper, into four separate areas.

The first area concerns the role and benefits of co-operative housing within the framework of national policy directions, to whom these benefits should be targeted and what the involvement of the federal government in co-operative housing should be. Sections 4.1 and 4.2 cover these issues.

The second area concerns the role of co-operative housing in the provision of social housing and how this role can be fulfilled most effectively. These issues are covered in Section 4.3.

The third group of questions covers the financing of co-operative housing in the current program. This section keys on the Index-Linked Mortgage, in order to analyze its performance in reducing costs and thus the need for assistance to co-operatives, and on related features which reduce the risk of the ILM in order to enhance its attractiveness to investors. Answers to these questions will bear not only on the continued use of the ILM for the Federal Co-operative Housing Program but on the instruments' future usefulness in other areas. These issues are addressed in Section 4.4.

The final group of questions concerns issues of administration and efficiency in the delivery and management of co-operative housing under the federal programs, which include issues and implications for the existing stock under previous programs as well as for the current program. Section 4.5 contains these issues.

3. ISSUES FOR CONSULTATION

3.1. What Should be the Role of Co-operatives within the Framework of National Policy Directions?

Federal government housing policy has two broad thrusts. These are:

(a) a role as advocate and facilitator to ensure that initiatives and innovative measures can be efficiently developed and implemented by governments and suppliers of housing to ensure that markets work efficiently, to provide affordable and stable accommodation and ease access to homeownership.

Initiatives being undertaken by the government under this role include:

-mortgage insurance
-mortgage backed securities
-leadership in the search to eliminate impediments (the regulatory reform initiative-"Affordability and Choice Today" (ACT))
-research/demonstration
-information/technology transfer
-public/private partnerships
-promotion of security of tenure through the co-operative housing program

(b) the direct provision of shelter assistance for those who are unable to meet their housing needs in the market (approximately 15% of households)

Initiatives being undertaken under this role include:

-social housing expenditures through the array of social housing programs
-providing a supportive environment where people can be assisted when in need but have opportunities to become more autonomous (e.g. self help, tenant participation)

Among the ways co-operatives have helped in the fulfillment of these thrusts are through:

(i) providing security of tenure

(ii) supplying a means for the provision of assisted housing, i.e. through rent supplement assistance or fully targeted F/P non profit co-operative housing projects.

(iii) providing a self help environment for all residents which can reinforce a sense of confidence and self worth for income tested recipients.

One of the ancillary benefits achieved through co-operatives is the provision of affordable housing, although present federal government policy does not pursue the objective of the provision of affordable housing using supply assistance through the private market.

Assistance to co-operatives through the different programs has been provided to two clienteles. The first group are the non-income tested clientele who receive benefits through assistance provided to bridge the gap between market rent (or low end of market rent in the 1973 and 1978 programs) and economic (break even) rent. The second group are low income tenants who receive further assistance on a rent geared to income basis.

Present support to co-operatives differs from other support provided by the federal government in that non income tested individuals receive assistance. In light of the decision to target funds to income tested households and the priority for fiscal restraint the appropriateness of this assistance must be examined.

Others have argued that the secondary benefits of co-operative housing projects are sufficient to merit the support provided. This case and evidence from the Evaluation Report relevant to it is discussed below.

The question is how co-operatives can support the federal government in the attainment of its housing objectives.

3.2 Federal Assistance to Non-Core-Need Co-operative Members

Key Issues:

The central rationale for the present co-operative housing program was to provide security of tenure for households unable to access homeownership. Clearly, if there is a general security of tenure problem in the market then there are different means at the disposal of governments to address it. These include regulatory mechanisms governing relations between landlords and tenants, by-laws relating to conversion and demolition, controls on rents, and program solutions such as the co-operative housing program.

While security of tenure is the clearly stated objective of this program, this document asks if there are other benefits provided by co-operative housing that should be taken into account in determining what role co-operative housing can play within the framework of national housing policy.

It is in these two contexts that the provision of federal assistance to non-income tested individuals via co-operatives will be assessed.

The assistance is available over 30 years. The cost of this assistance, in discounted value terms, is estimated at an average of $24,831 per unit for the 11,417 units committed in between 1986 and 1989 under the Federal Co-operative Housing Program for a total present value cost of $283.5 million (this amount does not include rent supplement costs) using a discount rate based on a real rate of 7.5 percent and assumed inflation of 5 per cent (3).

If the decision is to continue assistance, subsidiary decisions will relate to changes that could be made to improve the program and make it more effective.

Background:

This section enumerates the objectives and benefits claimed for co-operative tenancy for individuals not in receipt of income tested assistance, i.e. non core need individuals, and the reasons for federal assistance of this aspect of co-operative housing. Evidence from the evaluation relating to the achievement of these potential benefits is discussed.

---

3. The discounted value (or "present value") of a stream of revenues over a period of time in the future is that amount which, if invested today at the assumed interest rate (or "discount rate") would result in the same stream of future revenues. This measure allows comparisons to be made in terms of "dollars today".

Several points should be noted before discussing the objectives and benefits of co-operatives for non-income tested clients.

First, it should be kept in mind, when comparing co-operative and private rental accommodation, that to the extent that these alternative suppliers serve the same clientele, assistance to co-operatives may "crowd out" private accommodation. On the other hand, co-operatives may provide an alternative form of housing for which there is demand but which is not supplied by the private market. In an evaluation survey, 31 per cent of renters surveyed said that they would move into a co-operative unit if one were available and 14 per cent of renters had actually enquired into the possibility.

Secondly, given that co-operative housing is offered to individuals who also have market rental alternatives, the question must be asked as to what standard of units should be provided. The choice of a standard must reflect this fact, while on the other hand, balance the desire to ensure that federally funded housing meets but does not exceed general standards for social housing units, so that the most units possible can be provided within a given budget. Finally, in determining the standard, it may be appropriate to consider the present standard of accommodation of others who do not receive benefits because the budget is limited.

Thirdly, given the government priority on fiscal restraint, the scope for developing housing co-operatives which require less or no federal assistance should be considered. The potential for generation of funding or other sources of capital for co-operatives should be examined, including ways to generate equity. It must be recognized that many of the possible financing alternatives may deviate from a model of co-operative housing which avoids or minimizes the use of tenant or investor equity.

Benefits Claimed for Co-operative Housing:

Security of Tenure:

Security of tenure may be defined variously as derived from legal occupancy rights and control of housing management policies, or as depending on the ability to maintain rent payments. By these definitions, it has been argued that co-operative housing may increase security of tenure, relative to that found in private rental accommodation because: members cannot be evicted by a landlord, but only by the co-operative itself; members collectively control decisions as to the future of the co-operative; members have the incentive to control costs; increasing market capital values are not

reflected in rents of existing projects; and because of the Security of Tenure Fund (4).

With regard to the objective of security of tenure, the data suggests that security of tenure problems are experienced to some extent in the private market.

In a survey conducted for the evaluation, tenants and homeowners were posed the question: "How likely do you think it is that you will have to move out of (your home) within the next year because of a loss of income or increases in housing costs?" The results of the survey are summarized in Table 1. Of tenants in private rental accommodation surveyed, 21 per cent felt it was very likely or somewhat likely that they would have to move within a year. The results suggest that residents of Section 61 (pre-1978), Section 95 (pre-1986) and post-1985 Non-Profit Program co-operatives felt, on average, somewhat more secure than their private rental counterparts, with the corresponding percentages ranging from 10.6 to 14.5. ILM co-operative residents felt, on average, about as secure as private rental residents.

While the co-operative housing program instrument appears to provide more security of tenure, the evidence from residents' perceptions based on the evaluation survey is that co-operatives do not provide significantly more security of tenure than is provided by private rental accommodation.

Further, while the control of decisions on the affairs of the project may reduce the scope for arbitrary decisions by landlords and the vagaries of the marketplace, it should be noted that these problems are also addressed by various laws, such as those regarding landlords and tenants and regarding rent increases and allowable cost pass-throughs. Any improvement in security of tenure would have to be above that which is already afforded by the law. Secondly, in the context of considering the basis for federal support, if a general market problem relating to security of tenure exists, it can be asked whether a program solution which benefits only co-operative program clients is the correct way to deal with it.

---

4. Security of Tenure Funds are maintained by each co-operative and funded by resident contributions, for use by households in making rent payments in the event of temporary income difficulties.

Table 1

Resident Perception of Likelihood of Having to Move

(Percent)

Co-operative Residents	Very Likely	Somewhat Likely	Not Very Likely	Not At All Likely
ILM	8.9	12.8	40.0	38.3
Post-1978	3.7	7.8	39.2	49.2
Pre-1979	2.4	8.2	39.4	50.0
Post-85 NP	6.6	7.9	40.8	44.7
General Population				
Owners	3	4	15	77
Renters	11	10	20	59

It is claimed that there are other benefits for society and individuals that may provide reasons for the government to provide assistance to co-operative housing. These are examined below.

1. Creation of a Pool of Affordable Housing:

It has been argued that government investment in co-operative housing represents an efficient approach to producing low-income housing over time. Co-operative housing has been described as part of the third-sector, which creates a pool of housing units which are protected from market forces. Co-operatives are insulated from the market, to some extent, since the property is held by the collective and is not subject to periodic sale and recapitalization and the attendant pass-through of higher capital costs to residents. This pool of housing remains affordable and, over time, may increasingly serve to provide housing for those with low to moderate incomes, as long as the housing remains in its current usage. To the extent that these units would house individuals who would otherwise be in core housing need and thus qualify for social housing assistance, benefits to society over and above the benefits directly to the individuals so-housed would be obtained. On the other hand, if this does not occur, then the ongoing benefits would simply accrue to the individuals living in the project, without an additional benefit to society.

The evaluation presents some supporting data to the assertion that co-operatives provide a long term pool of modest cost housing in which occupancy charges (the monthly cost to co-operative residents) continue to trend below the market. As of 1989, average occupancy charges for co-operatives (pre-1986) were lower than average private market rents across metropolitan areas.

Whether this will be the case in the long run with the present co-operative housing program will depend both on the extent to which co-operatives are able to achieve operating cost savings, and the relationship between increases in financing charges under the ILM and market rent increases.

It has also been suggested that over time, the income profile of co-operative housing residents becomes more and more modest as higher income residents move out and are replaced by those of modest income. Since income data are not collected for non-income tested residents, data on income profiles within projects over time is not available from administrative files to test this hypothesis. Some evidence does however exist from the special resident surveys carried out for the present evaluation and a previous evaluation. This data shows that whereas in 1981, 45.8 percent of residents from the post 1978 program were above the average income for all renters, this number had fallen to 39.4 percent in 1989.

A further measure of the extent to which the older co-operative housing stock is providing accommodation for low income households over and above that provided for income tested residents can be seen from examining the incidence of households below the core need income thresholds (CNITs) (5). In the oldest program (the pre 1979 program), 32.4 percent of non-income tested households presently have incomes below CNITs. The corresponding percentage is 22.7 percent on the post 1978 program and 20.2 percent in the present program.

2. Affordable Housing for Those Unable to Afford Homeownership:

It is claimed that co-operatives may increase access to and affordability of housing for those who cannot access homeownership in the private market and that housing co-operatives may also provide a transitional vehicle, from which individuals may go on to purchase their own homes. Clearly, the net benefits provided by co-operatives in this regard depends on the extent to which the private rental market does not adequately meet the needs of these households.

---

5. CNITs, which vary by market, are those income levels at which households would need to spend 30 percent of their income to obtain suitable and adequate housing i.e. would be in core need.

Table 2

National Income Distribution of Co-operative Residents (1989)

Annual Household Income	<$10	10 -19.9	20 -29.9	30 -39.9	40 -49.9	50 -59.9	60+
				($ Thousands)			
				(Per Cent)			
ILM							
Income tested	33.2	50.7	12.5	1.7	1.3	0.5	0
Non-inc. tested	4.3	14.8	19.7	29.8	17.9	8.3	5.3
Canada total	14.6	26.2	17.5	20.7	11.8	5.4	3.7
Post 1978							
Income tested	20.2	37.9	25.4	9.7	3.9	1.8	1.3
Non-inc. tested	4.5	15.6	20.9	24.8	17.2	10.4	6.7
Canada total	13.6	28.4	23.6	16.0	9.5	5.4	3.5
Pre 1979							
Income tested	17.4	34.6	21.2	12.3	6.6	5.4	2.6
Non-inc. tested	7.8	17.1	21.5	23.5	15.5	8.1	6.6
Canada total	12.2	24.6	22.0	18.6	11.1	6.9	4.6
F/P Non-Profit (post 1985) (6)							
Income tested	20.8	44.8	25.0	5.6	3.3	0.5	0
Non-inc. tested	5.8	11.9	16.1	20.8	26.4	9.6	9.5
Canada total	14.3	32.3	23.0	12.6	10.2	3.9	3.8

Regarding the objective of providing a tenure option for those modest income households unable to afford home ownership, the evaluation found that close to 55 per cent of non income tested residents are in the low to moderate income category (below the second quintile income by province for all Canadian families). Table 2 provides detail on the distribution of household incomes in co-operatives. Moreover, a majority of these households were found to be unable to afford home ownership. This is illustrated in Table 3, which shows the

---

(6) The non income tested co-op residents are from F/P projects in Ontario. The cost of bringing the occupancy charge down from economic rent to market rent is borne by the province.

number of non-income tested co-operative households that would not be able to afford to make monthly principal, interest and property tax (P.I.T.) payments on a modest home (7).

Table 3

Incidence of Non-income tested Co-operative Housing Residents Who Could Not Afford Monthly P.I.T. Payments for Homeownership

(Percent)

	Mortgage Interest Rate 10%	12%	14%
ILM	43.9	53.6	63.9
post 1978	67.2	76.4	83.0
pre 1979	60.0	70.5	77.1
F/P Non-Profit (8)	76.0	83.5	93.5

The data therefore indicates that co-operatives are being used by the target group. Some evidence exists that these households are better off in terms of shelter costs. "Affordability" was one of the positive characteristics of co-operatives most often chosen by respondents to a co-operative resident survey conducted for the evaluation.

In addition, the evaluation found that rents are generally lower in the co-operative housing stock than in the private rental market. As indicated, whether this will be the case in the long run with the present co-operative housing program depends on operating cost savings that co-operatives achieve and the relationship between market rent increases and increases in financing charges under the ILM.

In comparing the relative positions of homeowners and co-operative residents, it is relevant to consider the capital gain that the homeowner realizes. While the co-operative resident benefits immediately from the reduced shelter costs make possible by the subsidy, the homeowner's benefit from the capital gain is deferred.

---

7. Based on a matching of regionally disaggregated data for prices of houses insured under the NHA (approximately 60% of NHA purchasers are first time buyers) and on co-operative occupant incomes, and assuming a mortgage with a starting loan to value ratio of 90 per cent and a 25-year amortization period.

8. These statistics cover F/P Non-Profit residents in Ontario only.

The results of any comparison to determine who is "better off" in the long run are highly sensitive to the rate of appreciation in real estate. Under reasonable assumptions regarding the annual rate of interest, increases in costs to co-operative residents and increases in house prices, homeowners and co-operative tenants would bear about the same net housing costs when house prices increase by around 10 per cent per year. At higher rates of house price appreciation (holding inflation and occupancy charge increases to 5 per cent per year), the homeowner is better off due to the higher capital gain. At lower rates of house price increases, the co-operative household fares better.

3. Operating Cost Savings:

It has been argued that co-operative housing provides both the incentive and the organizational structure to achieve savings in operating costs. Volunteer labour, to the extent that it replaces the need for management fees and payment for other services, can result in reduced operating costs. The incentive to reduce costs exists because non income tested tenants benefit when reduced costs allow lowered occupancy charges.

Some evidence exists on the proposition that co-operatives allow reductions in operating costs through tenant participation and control. Operating costs under the co-operative programs are generally about 40 per cent lower, for example, than in public housing and about 25 per cent lower than under the pre-1986 Non Profit Program.

4. Lifestyle and Social Factors:

A number of other benefits of co-operative housing to individuals not in receipt of income tested assistance are claimed. As with all the benefits identified, the extent to which their achievement produces benefits to the society over and above those to the individuals is a matter for consideration.

Lifestyle and social factors, such as the ability to control the affairs of a project, providing enhanced control over one's living environment, have been cited as benefits of ongoing tenancy in a co-operative, providing residents with some of the benefits of homeownership.

Co-operatives may also foster community development activities within the project and between the project and the surrounding community. As noted in the Evaluation Report, local residents may be involved in project development and planning; the community-level scale of co-operative groups may allow for sensitivity to community needs and conditions; and co-operative projects may develop services for members which are available for other local residents.

With regard to the involvement of co-operative residents in the community, the percentage who said that they had actively been involved in the development of services in the broader community ranged from 37 per cent in ILM co-operatives to 57 per cent in pre-1979 co-operatives.

It is also noted in the Report that co-operative housing may yield benefits to society as a whole by fostering pride of place, encouraging responsibility and hence maintenance, and encouraging the development of skills by residents, leading to more harmonious and self-sufficient communities.

Some indirect evidence on the achievement of social benefits is supplied by the data on skills development. A generally high degree of participation in management was noted in the evaluation for both income tested and non-income tested residents. In general, and including all programs, about 70 per cent of co-operative households devote from 1 to 10 hours per month to co-operative activities. Approximately 20 per cent of resident households spend more that 10 hours per month on co-operative activities, while 10 per cent of resident households reported that they spend no time whatsoever in this way.

Over half of residents reported the development of some skills via participation in co-operative activities, with a higher proportion of income tested occupants reporting skill development. The abilities developed were mostly in skills such as interpersonal relations and in self-confidence. Other skills developed included bookkeeping, financial management and trades.

Social benefits may also be delivered by income-mixing in co-operatives, as this may increase social integration and enhance community acceptance of social housing. Co-operatives may be particularly apt vehicles for income-mixing since all members have equal rights and participate in project management.

Income mixing has been achieved. The evaluation found that a majority of residents across all federal co-operative housing programs live in projects which are income-mixed.

Co-operatives may deliver social benefits by providing supportive housing environments for single parents, women with housing problems, the handicapped and for new immigrants. Co-operatives may help members with special needs via support services and by helping them to better integrate with the surrounding community.

Finally, co-operatives may offer potential for innovations in housing. This has occurred in such examples as self-help management, flexible income-mixing and in the development of the Index Linked Mortgage.

5. Equity considerations relating to the tax system:

It has been argued by some that direct assistance to co-operatives is appropriate to put them on an equal basis with private rental owners and home owners who receive certain tax advantages which are not available to co-operatives.

Thus, private rental projects syndicated for investors provide tax sheltering for the investor in the early years through the deduction of "soft costs". These costs include such items as rental guarantees, initial leasing costs and certain other fees and expenses. The present tax rules do not require such costs to be capitalized. They may thus be treated as rental expenses to reduce rental income for tax purposes. As a result the investor may be able to show significant losses for tax purposes in the early years which may be deducted against other sources of income, reducing tax revenues for the government.

In addition, some have argued that since rental owners benefit from capital cost (depreciation) allowances which can be deducted from rental income for tax purposes and are not available to co-operatives, some offsetting benefit should be provided to co-operatives.

These tax benefits to rental investors have an impact on co-operatives through increasing the price of available land zoned for multiple purposes. This is because the price developers are prepared to pay for such land depends on the profitability of its end use, and this profitability is increased due to the tax provisions. The price of suitably zoned land which has not been taken up for condominium development thus has the value of the rental developers' tax benefits capitalized into its price, increasing its cost for co-operatives.

On the other hand it is argued that since both soft costs and depreciation are legitimate expenses of doing business, the provision for rental investors and owners to deduct them is not in question and has no bearing on the matter of whether the government should provide direct assistance to co-operative housing projects.

It should further be pointed out that immediate deductibility of certain soft costs incurred during the period of construction, now available to corporations whose principal business is real estate, is being phased out and will no longer be available as of 1992. From this date these costs will need to be capitalized.

It has also been argued that an inequity exists since co-operatives do not benefit from the capital gains exemption provided to homeowners. The tax treatment of homeowners has

in fact attracted considerable debate in the past, with suggestions that homeowners should be considered as renting to themselves and taxed on imputed rent. This, however, would imply the need for deductibility of costs, including mortgage payments.

It has been argued, on the other hand, that co-operative housing residents do receive equivalent non taxable benefits to the extent that savings, or what would be operating profits, are used instead to reduce occupancy charges. This could conceptually be viewed as a non taxable distribution of profits to the shareholders (co-operative members).

Questions:

1. The Role of Co-operatives in National Housing Policy

- Is there a security of tenure problem in the marketplace?

- If so, what are the measures through which this problem should be addressed?

- Have co-operatives effectively achieved the objective of providing security of tenure?

- What other benefits of co-operative housing are there that could merit the provision of direct federal assistance?

- If there are benefits from co-operative housing through provision of security of tenure and other effects, then what is the appropriate level of federal assistance to co-operatives, and who should be the beneficiaries?

- What would be the best way to assist co-operatives to further the governments national housing agenda?

2. Cost-effectiveness of the Assistance

- What minimum and maximum housing standards should apply to co-operative units produced with federal support?

- Can the cost of providing co-operative housing be reduced? If so, how? (examples may be changes in management and development practices, or in the type of housing produced). How can this be done in such a way as to improve the cost-effectiveness of co-operative housing?

- What other alternative approaches or program modifications are suggested?

3.3 Attainment of Social Housing Objectives Through Co-operatives

Key Issues:

Co-operative housing provides a vehicle for delivering social housing assistance. A review of the rationales for, and benefits and costs of the delivery of social housing through co-operatives will provide the basis for decisions on the place of co-operative housing in the social housing policy mix. Subsidiary decisions would relate to how assistance could be better and more cost-effectively delivered.

Background:

Social housing benefits, directed to income-tested households, are delivered through co-operatives under the Federal/Provincial Non-profit and ILM Co-operative programs. Under the Non-profit program, all tenant households subsidized by the federal government must be income tested. Assistance to Non-profits is provided through a subsidy equal to the difference between eligible operating costs and revenue. Under the ILM Co-operative program, a minimum of 15 per cent of all units in a project must be made available for Rent Supplement assistance. Previous to 1988, up to 30 per cent of co-operative units in a province could be used for delivery of Rent Supplement at the discretion of the federal government. In 1988, this figure was revised to allow for up to 50 per cent of all units per project in all but three provinces.

Several advantages may exist in delivering social housing assistance through co-operatives, both as a vehicle for Rent Supplement delivery on a portion of the units and, in fully targeted projects, alongside regular non-profit housing under the Non Profit Housing Program. As in the previous section, any benefits which do exist must be considered in the context of their cost-effectiveness in comparison to other actual or possible alternatives, and their appropriateness in the context of public funding.

Use of co-operatives for delivery of Rent Supplement assistance may offer several advantages:

The supply of Rent Supplement units in co-operatives may be more stable in the long run than those in private buildings. With co-operatives, agreements are in place for 30 years, while agreements with landlords are typically in place for 4 or 5 years. More than one quarter of the stock of Rent Supplement units are in co-operatives.

In some markets, particularly in markets where supply is tight, there have been difficulties in finding suitable market rental units to lease on the private market. In such markets, it could be necessary to pay a premium to maintain the same

total number of new Rent Supplement commitments within the private market. Even in stable markets, landlords have not provided long-term access to units for Rent Supplement purposes. Therefore, a premium could also be incurred.

Secondly, the co-operative format may offer advantages in terms of quality of life to social housing clients, due to emphasis on tenant self-help and management and high interaction with other residents. As indicated in the previous section, evidence exists that such benefits do flow from co-operative living, and that through participation in management of the project, residents do gain life skills and have an enhanced opportunity for social interaction.

A third benefit may be reduced long term Rent Supplement costs if co-operative occupancy charges increase over time less than market rents. As indicated earlier, factors rendering this possible are (i) savings in operating costs achieved in co-operatives (ii) some insulation from market dynamics due to the non profit nature of co-operatives. As indicated earlier, some evidence from the evaluation on rents supports this. As was also pointed out, an additional factor determining whether this will occur in ILM co-operatives will be the relationship between increases in market rents and increases in the financing costs.

With regard to the benefits of using the co-operative format for fully targeted projects under the Federal/Provincial Non-profit Program, the evidence is limited. This is because the delivery of co-operatives under this program has been almost entirely in Quebec and Ontario. Further, in Ontario the province has provided additional funds to provide non income tested units in these projects in order to achieve an income mix.

It has been argued that the benefits of co-operative living would apply equally in fully targeted co-operatives. Co-operatives under the Federal/Provincial program benefit from the expertise and support of the co-operative sector in planning, developing and managing projects, and co-operative members take part in the management of their projects, as they do under the federal program. Others have argued, however, that the savings in operating costs attributed to co-operatives may not be obtained in fully targeted projects. This is because residents have less incentive to work to reduce costs since they are on rent-geared-to-income scales, and will not reap any benefit from cost savings. This does not appear to be borne out in practice for the fully targeted projects in Quebec. Of the small number of projects in Quebec for which information was obtained, most were managed by residents on a voluntary basis. It should be borne in mind, however, that the Quebec projects noted are relatively small. It may be the case that the level of voluntary management

found in these projects would be more difficult to achieve in the larger projects found elsewhere.

Some have argued that an income mix is an essential attribute of a co-operative, helping to define its character, and that the existence of higher income residents better ensures the mix of skills to make the co-operative work as it should. It can be argued however that an income mix can be obtained within the core need income thresholds.

Questions:

- What social housing goals are achieved via ILM co-operatives, and are there more cost-effective ways of delivering social housing benefits?

- Should co-operatives be free to choose who should be the residents.

- What advantages and disadvantages exist in the use of co-operatives in providing 100-per-cent-targeted non profit housing?

- Can the co-operative infrastructure provide additional organizational skills and means to enhance the living environment of income-tested co-operative residents?

- What alternate approaches or program modifications are suggested?

3.4 Financing Co-operative Housing

Key Issues:

The Index Linked Mortgage (ILM) has been used in the current co-operative housing program on a trial basis. The ILM was chosen because it was believed that it would provide savings in direct government expenditures compared to financing arrangements used previously. Given the experience to date, the decision must be made as to whether or not to continue the use of the ILM for any continuing federal co-operative housing program, and whether or not to modify the instrument and other key components including the Stabilization Fund and mortgage insurance.

Background:

The ILM was designed to offer a contract which, in effect, produces approximately the same constant stream of real payments to the borrower and lender, regardless of the realization of anticipated or actual inflation. The problem of "tilt", ie. higher real payments in the early years of a mortgage compared to those in the later years of the mortgage, which is experienced with the Equal Payment Mortgage (EPM), is therefore reduced. Moreover, the risk to lenders of unanticipated inflation and thus erosion of their real return is avoided by the indexing feature.

Under a generic ILM, the initial payment is based on a real rate of interest, which determines the interest to be paid, plus a factor for expected inflation. The payment amount changes with the rate of inflation. This feature results in a stream of payments which are initially lower than those usually experienced under an EPM and which then increase in nominal value, keeping the real rate of interest on the loan constant. The balance grows in the early years of the mortgage as the early payment amounts are not sufficient to cover all of the incremental interest each period, but then begins to decline after approximately the mid-point of the amortization period as principal constitutes an increasing percentage of the payments, until the loan is retired.

Under the ILM Co-operative Housing Program, federal assistance is provided in year one of the amount required to cover any shortfalls between occupancy charges (set initially according to local market rents) and costs. In subsequent years, assistance is increased at a rate tied to the Consumer Price Index just like the monthly payments. Under the CMHC program there is an assistance reduction feature that applies during the latter half of the amortization period if increases in market rents run significantly above the general Consumer Price Index.

Because the ILM involves an increasing loan to value ratio during approximately the first half of the amortization period, it involves a higher risk of default than does the EPM and, in the event of a default, it involves a higher cost to the Mortgage Insurance Fund (MIF) administered by CMHC. For this reason, a number of "safety features" were designed into the ILM Co-operative Housing Program.

First of all, a 2 per cent "tilt" was built back into the mortgage payment stream, by revising the nominal payment, not by the rate of inflation, but by the rate of inflation less 2 per cent. Secondly, a Stabilization Fund was established, to which all ILM co-operatives contribute a one-time payment of 3 per cent of capital costs, to provide resources to temporarily assist projects experiencing viability difficulties. Thirdly, a Security of Tenure Fund is established in each project which provides occupancy charge assistance to households in temporary difficulty. Fourthly, it is possible to extend the amortization period from 30 to 35 years for projects experiencing difficulties. Fifthly, ILM's are insured by CMHC, in order to protect lenders. This is a last resort, and prior to becoming a claim on the fund, the project must first have resorted to borrowing from the stabilization fund and where possible, increase its percentage of Rent Supplement units. A mortgage insurance premium of 3 per cent, equal to that charged for insurance of private rental properties, is charged in order to cover the risk to the MIF. Losses may be incurred by the MIF, up to the amount contributed to the Fund in the course of the Co-operative Housing program. A potential cost to the federal government exists, as the government assumes liability in the event that claims exceed the coverage of that portion of the MIF.

The characteristics of the ILM result in several advantages for borrowers.

First, because payments start lower under the ILM than under the EPM, the profile of co-operative's nominal payments will be better matched to the profile of their nominal revenues, so that the real burden of the mortgage is more evenly-spread over the amortization period. As a result, the need for federal subsidies is reduced in the early stages of the mortgage, as compared to the EPM. On the other hand, because of rising nominal debt repayments, projects financed with the ILM are more likely to require assistance farther into the future than would EPM projects.

Secondly, the ILM, because it is a long-term mortgage, with payments indexed, in the case of the ILM Co-operative, at two percentage points below the rate of inflation, allows the borrower partially to avoid the potentially large nominal and perhaps, real, interest increases that EPM's are often subject to at the time of each periodic roll-over. On the other hand,

nominal and real interest rate reductions will correspondingly not be fully captured.

The evaluation sheds light on the performance to date of the Index-Linked Mortgage in the context of the Federal Co-operative Housing Program.

The government made a commitment to provide annually $5 million (indexed each year) for federal assistance to bridge the gap between economic and market rent. Under the assumption that required assistance per unit was $1,000, this would have led to the development of 5,000 ILM units per year.

The $1,000 assistance figure was based on the assumption that real rates of 4 percent would be attained (along with an assumption regarding other costs).

In practice, due to the fact that real rates of 4 percent were not attained and that costs were higher than anticipated, the budget has allowed for only half the units that were expected, i.e. an average of approximately 2,500 per year.

Except for ILM's provided by the Government of Manitoba in 1986 and 1987, the real rates of return realized under the ILM were never as low as the 4 per cent upon which the program budget and production targets were predicated. In fact, the annual average real rate of return remained within 25 percentage points of 5 per cent for all quarters from 1986 to 1990.

While the real interest rates realized on the ILM so far have been higher than those originally expected, on the basis of historical real rates of return on other investments of comparable risk, the rates realized on the ILM over the 1986-1990 period have generally been lower than the rates of return on comparable investments. Therefore, the failure to obtain a 4 per cent real rate can be attributed to the state of the market, rather than to the instrument. Table 4 presents the real rates of return on Treasury Bills, Government of Canada bonds, and 5-year mortgages over this period, compared to the rates of return on ILM's.

A total of 16 lenders made loans under the ILM, with 3 lenders accounting for close to 65 per cent of the loans.

Table 4

Real Rates of Return on T-Bills, Canada Bonds and Mortgages 1986-1989

Year	91-Day T-Bill	6-Month T-Bill	Bond Average 1-3 Yrs	Bond Average 10+ Yrs	5-Year Mortgage Rate	ILM Ave. Real Rate
1986	4.90	5.70	4.86	5.14	6.84	5.14
1987	3.79	7.65	4.97	5.47	6.66	4.88
1988	5.36	9.24	5.14	5.69	7.07	5.06
1989	7.00	7.02	5.70	4.91	7.04	4.85

A survey of lenders and the investment community identified a number of characteristics of the ILM which could affect its popularity, competition for the business and hence, influence the interest rate obtained.

The most often-cited reasons for investing in the ILM were its usefulness in matching future indexed liabilities, and the NHA mortgage insurance guarantee. Other factors often cited were the fixed real rate of return, the attractive (by historical standards) long term real rate and its usefulness in diversification of investment portfolios.

Four factors were cited predominately as areas in which the instrument could be improved in order to increase investor interest. First, the government's perceived non-commitment to the ILM, as an experimental program feature, creates uncertainty. Second, a guaranteed stream of payment would remove the risk of early payment via the MIF in cases of default. Third, a higher volume and improved liquidity, for example, through securitization, would be favoured. Finally, improved information, external review of the ILM and improved targeting of marketing to those who generate investment strategies or policies on a long term basis, such as pension fund managers and trustees, mortgage brokers and administrators of employee benefit plans, would increase interest in the instrument.

The evaluation also addresses questions as to the adequacy of the Stabilization Fund, the risk to the MIF, the liability to the government and the sensitivity of the adequacy of this protection to changes in program design and economic circumstances.

A specialized model was constructed to predict both the number and cost of claims to the two funds. Claims to the MIF could occur where a project defaults on its loan, after taking the following default avoidance measures: reamortization to 35

years; taking a loan from the Stabilization Fund; and filling 50 per cent of its units with Rent Supplement clients. Upon default, the project would transfer from the MIF to the social housing portfolio, at market price, with any loss then borne by the MIF. Losses on loans made by the Stabilization Fund to projects in difficulty could occur where either a project is still viable but unable to repay the loan, or where a project defaults.

It should be pointed out that the model did not take into account the possibility of default for reasons other than market causes, such as default due to poor management or due to mishaps such as fires.

Three sets of hypothetical economic circumstances were used: scenario 2, in which market rents increase on average at the same rate as the CPI; scenario 1, in which market rents increase faster than the CPI; and scenario 3, in which market rents increase more slowly than the CPI, with greater volatility and regional variation. Other economic circumstances were also altered for each scenario. Three alternative program designs were examined under these scenarios. The first design was the current program. The second design was the current program without the 2 per cent tilt, which would lower initial payments somewhat and increase the rate at which subsequent payments would increase. The third was the current program without tilt and with the index for calculation of federal assistance changed to the local index of market rents, rather than the national CPI. This would have the effect of protecting co-operatives in situations where local market rent increase are lower than the increase in the national CPI.

Under scenario 2, losses to the Stabilization Fund were within the coverage of its 3 per cent premium, with the exception of the program with no tilt. On the other hand, losses to the Stabilization Fund were above the premium coverage for all three program designs under scenario 3.

No defaults occurred for the current program under scenario 1. Some defaults occurred under scenario 2, but claims to the MIF fell well within the coverage afforded by the 3 percent premium level for all 3 program designs. Under scenario 3, however, defaults increased significantly and claims to the MIF exceeded the coverage of the 3 per cent premium level for all three alternative program designs. This would result in losses to the MIF, and potentially, a cost to the government itself over and above budgeted program costs.

For further detail on the structure and findings of the model and the assumptions used, the reader is referred to the Evaluation Report. The reader is cautioned that actual experience may be different from these simulation results, and

is invited to provide views on the likely default experience under the ILM.

Questions:

- Should the ILM continue to be used as the mortgage instrument for housing co-operatives? What benefits has it delivered?

- Are there any alternatives to the ILM which should be considered for financing co-operatives?

- What modifications to the ILM could be considered to reduce the need for assistance in bridging the gap between market and economic rents?

- What modifications to the ILM could be considered in the context of the Co-operative Housing Program to improve the instrument from the borrowers' point of view?

- What modifications to the ILM would broaden investors' acceptance? Are there ways of reducing the real rate obtained?

- What modifications to the Stabilization Fund and mortgage insurance provisions could be considered? Are the premiums appropriate?

3.5 Program Delivery and Administration

A number of issues relating to the delivery and administration of the Co-operative Housing Programs can be identified which do not fall under the preceding broad categories. Some of these issues are related to the ILM program alone, while others apply to the ongoing administration of the stock from the current and previous programs.

Client and Project Selection

The current model used to allocate co-operative units across provinces is based on the profile of renter households in each province. As such, the model somewhat inaccurately addresses the target population of the Co-operative Housing Program, i.e. households unable to afford homeownership. Recalibration of the model may be desirable. However, this would create the following dilemma: closer adherence to allocation of units based on affordability problems would tend to result in the targeting of more units to relatively high-cost areas. While this would achieve closer adherence of the program to the target group, fewer units would be delivered, given fixed budgets. The issue of how far to go in the tradeoff between units delivered and targeting to those with affordability problems should be resolved.

The evaluation found that virtually all co-operatives conduct screening of applicants. The predominant method has been by personal interview. Fewer co-operatives rely on the Local Housing Authority (LHA) to screen lower-income applicants. Furthermore, those clients who are referred by the LHA are further screened by the co-operatives, who may not select the LHA's first referral. Selection of occupants is undoubtedly important to the achievement of goals such as providing service to disadvantaged individuals and groups with special housing needs. The process should therefore be improved if possible. One improvement could be the development of criteria for client selection.

Security of Tenure Fund

Security of tenure in ILM co-operatives, as well as overall financial viability are intended to be enhanced by the existence of security of tenure funds maintained by each co-operative. The funds draw a yearly contribution, currently $46 per unit, which is eligible as a cost in the calculation of the federal contribution. Disbursements are made to cover some of the occupancy charge for non-Rent Supplement occupants experiencing temporary financial difficulties. The extent to which the funds have been used and whether or not they have been necessary, adequate or excessive should be assessed. In this connection, the evaluation survey of co-operative

residents found that of all co-op residents reporting financial difficulties, those in ILM co-operatives were less likely to have received financial assistance than those in the older versions of the program.

Competitive Financing and Renewal Process

Along with the introduction of the ILM program in 1986 as a means to reduce the federal funding cost associated with co-operative housing, the Competitive Financing and Renewal Process (CFRP) was introduced in 1988. Under this process, pre-1986 Section 95 co-operatives whose mortgage terms expire must competitively refinance through CFRP in order to realize the lowest possible market interest rate.

Some evidence exists regarding the success of the CFRP to date. Prior to the CFRP, few social housing loans renewed at a mortgage rate below the midpoint of the prevailing range for market NHA loans, the maximum rate acceptable. The first full year of renewals of social housing mortgages under the CFRP, 1989, saw the average rate on renewed social housing loans fall to .83 per cent below the NHA midpoint interest rate. Data for 1990 indicates that this result continues to be obtained. Reductions in rates on financing for co-operatives were similar to those for social housing and approximately the same as for public and private non-profit projects.

At issue is whether any potential improvements or alternatives exist for this process.

Co-operatives, Resource Groups and Federations

The ILM Co-operative Housing Program is delivered by CMHC. About 81 co-operative housing resource groups and 14 federations throughout the country act as consultants to housing co-operatives, who wish to establish a project, providing their expertise and guidance on proposal development, development of the co-operative organization, and financial and property management.

The evaluation found that, overall, both CMHC and resource groups were rated by each other as generally effective in delivery of co-operative housing most of the time.

The primary question is where resource groups should be concentrating their efforts in terms of project development and member education to improve project management.

Regarding project development, resource groups identified a number of areas for improvement.

Two major problems noted were associated with the levels of market rents and the administration of the Rent Supplement component. Several respondents noted the "gap" between core

need income thresholds and market rent levels and the inflexibility of the program to meet the needs of people with moderate incomes who cannot afford market rents. Comments were also made about higher rent levels which are not necessarily matched to more amenities and create problems in marketing market rent units.

Another improvement might be yielded through the identification of what number of units delivered through a resource group are necessary in order for the group to work efficiently. In some areas, resource groups may be under-utilized, while in other areas, resource groups may be over-utilized, or may not exist at all.

Other areas of potential improvement in the development process should also be identified. One potential improvement in the approvals process may be to look for more evidence of co-operative member participation before commitment of funding.

Regarding member education for project management, resource groups identified a need for improvements.

Finally, on the subject of provincial involvement in the Rent Supplement component of the current program, several resource groups noted the loss of control to the province over the allocation of a portion of the rent supplement units.

Proposal Development Funding

Proposal Development Funding (PDF) is provided in the form of loans to co-operatives developing proposals under the ILM program. The maximum PDF loan is currently $500,000 per project, with the actual amount determined according to the size and complexity of the proposed project. Proposals which eventually result in selection for a commitment must repay the interest-free PDF loan, amortized within the mortgage amount, upon disbursement of the first mortgage loan advance. If a proposal does not proceed within three years, the PDF loan is forgiven.

The evaluation shows that budget limitations are cited most often by resource groups and CMHC branches as the former major limitation of the PDF program. This concern, however, was addressed in virtually all cases by the new PDF limit. While a number of problems with the PDF process were cited, those mentioned most frequently related to the application process (too long and onerous in advance of any funds), amount of paperwork (too much) and the phasing of disbursements (should be disbursed faster and earlier).

Management and Maintenance of the Stock of Co-operative Housing

Good management of the stock of housing under all versions of the co-operative housing programs, past and present, including financial management, maintenance, repair and improvements and policies on member participation, can yield cost savings to the government in funding and administering the portfolio.

The evaluation reports that in the opinion of co-operative managers, the management tasks which could be most improved are resident education, resident relations and community relations. A number of co-operatives (between 17 per cent and 25 per cent of projects, depending on the program) reported having experienced varying degrees of financial difficulty and many reported inefficient management as a contributing cause. This was the predominant factor in the case of projects under the 1978 and 1973 programs. On the other hand, of the 29 co-operatives (less than 1 per cent of the co-operative housing stock) experiencing sufficient financial difficulties to undergo the "workout" process (deferred payment arrangements with lenders or direct assistance by CMHC in order to avoid default) in the period of 1988-1990, only 2 cited lack of management skills as the reason. Most co-operatives undergoing workout had problems or combinations of problems with deferred maintenance and construction or structural deficiencies. The default-avoidance procedures are working successfully to date with these co-operatives (only one of the co-operatives in workout has defaulted), although none have yet concluded the five-year process.

The evaluation also found that, controlling for age, the cost of needed repairs of co-operative housing projects are comparable to those of public housing and owner-occupied housing.

Co-operatives are required to fund replacement reserves in order to generate the future capital required for major capital replacements due to building deterioration. Under the ILM program, an first year contribution of 0.65 per cent of the capital value of the project is used as a guideline for the funding of replacement reserves, and indexed in subsequent years. The reserve fund contribution is an eligible expense for federal contribution. According to the evaluation, 55 per cent of co-operative units are in projects with inadequate reserve funds, leaving these co-operatives with contingent liabilities. For projects with inadequate reserves, the average deficit is $2,800 per unit in pre-1979 projects and $1,353 in post-1978 projects. In such cases, rents should be increased in order to increase the reserves, to the extent that this is possible. Two co-operatives undergoing the workout process indicated that their replacement reserves were

depleted, although 9 in total had taken loans or further encumbrances to fund repairs.

Future Use of Units

Provision of program financing is currently contingent on the co-operatives' observance of a set of conditions on the use, operation and upkeep of their units, as set out in Operating Agreements. It is nevertheless possible that projects will be lost to the program at some point. Any measures to avoid such an occurrence, in order to ensure the availability of the stock for national housing policy objectives, should be considered.

After 35 years, the Operating Agreements will expire, and CMHC will no longer exert control over the use of the units, raising the issue as to the long term availability of the co-operative housing stock for national housing policy objectives. It will be necessary to consider whether provincial legislation regarding the winding up of non-profits will be adequate, or whether other measures will be required. Undertakings may be made to provide some assurance of ongoing use of the stock for such purposes. Another potential approach is the establishment of land leasing arrangements, under which either a level of government or the co-operative housing sector would obtain freehold of the buildings and land and lease the projects to co-operative groups. The appropriateness and feasibility of this and other options should be examined.

Questions:

- What improvements can be made to the mechanisms for selecting projects and the distribution of projects across regions?

- What improvements can be made to mechanisms for selecting clients, including the selection and referral of social housing clients from local public housing authority waiting lists? Do any features of the program, such as fees, present barriers for particular clients?

- What groups are best served by social housing assistance via co-operatives?

- What improvements could be made to the present approach to helping tenants experiencing temporary difficulties, i.e. the Security of Tenure Fund approach?

- What improvements can be made to the CFRP for pre-1986 projects? Are there any alternatives?

- What improvements can be made to the delivery and management of co-operative housing by co-operative resource groups?

- How can the Proposal Development Funding mechanism be improved in support of Co-operative Program objectives?

- How can the management of Co-operative housing projects be improved?

- What should be done to maintain and improve the existing stock of co-operative housing?

- Are any changes required to ensure sufficient reserve funds to provide major replacements of projects in the future?

- Should steps be taken to ensure that the co-operative housing stock continues to meet the objectives for which it was designed when the operating agreements expire?

4. CONCLUSION

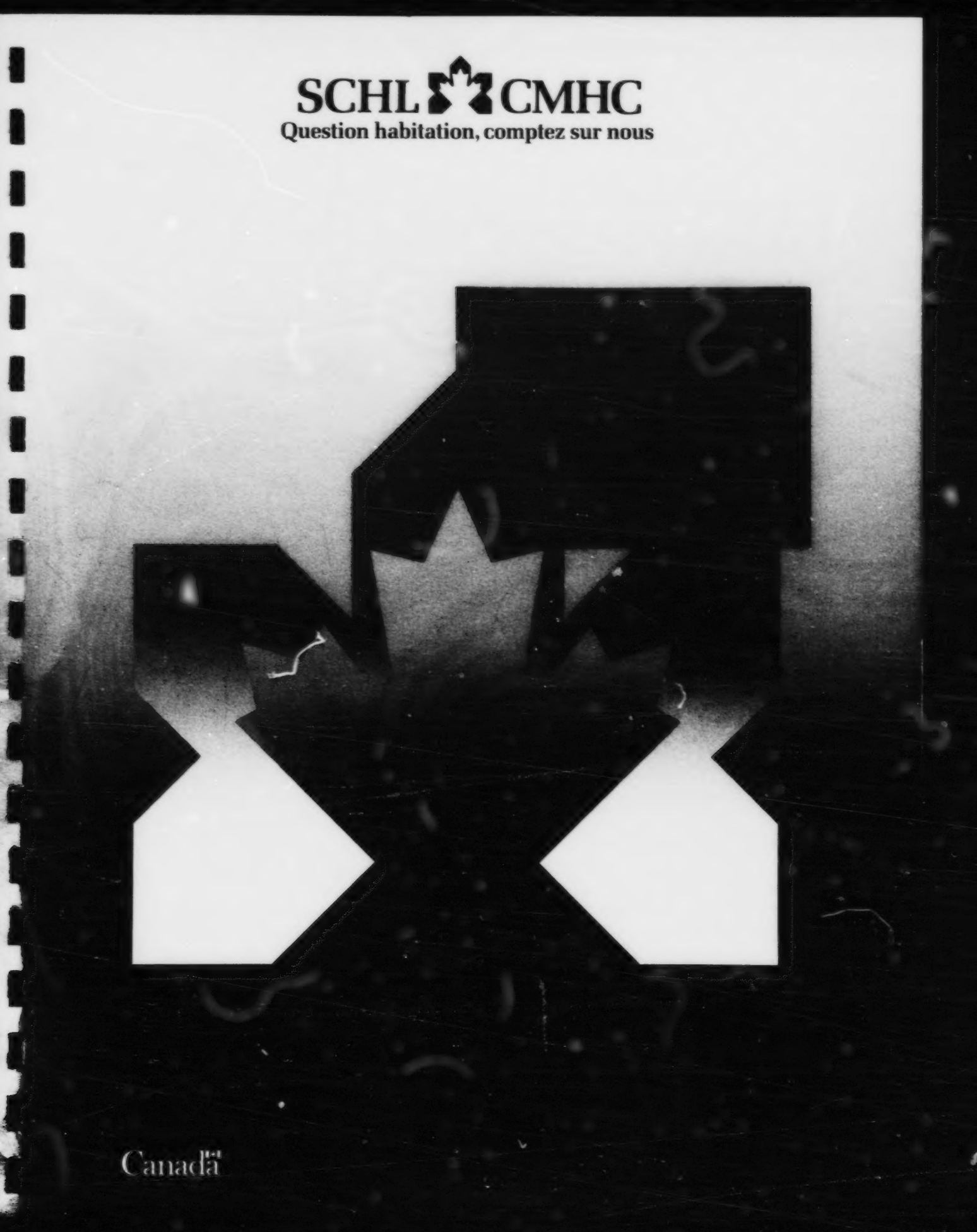
This paper represents a formal invitation by Canada Mortgage and Housing Corporation to all those interested in the Federal Co-operative Housing Program to participate in the consultation process. Your written responses to the questions raised in this paper, as well as any other concerns you may wish to raise, are requested by October 19, 1990. These comments should be sent to:

Mr. E.A. Flichel
President
Canada Mortgage and Housing
Corporation
682 Montreal Road
Ottawa, Ontario
K1A 0P7

Your comments will be used to set the parameters within which program or policy changes will be made. Your input is important if we are to achieve our goal of making the most effective use of the housing funds available. We thank you in advance for your participation in this important process.

SCHL CMHC

Question habitation, comptez sur nous



Canada

DOCUMENT DE CONSULTATION

SUR LE LOGEMENT

CO-OPÉRATIF

Société canadienne d'hypothèques et de logement

Septembre, 1990

TABLE DES MATIÈRES

1. BUT 1

.2. INTRODUCTION 2

3. POINTS DE LA CONSULTATION

3.1 Quel rôle devraient jouer les coopératives dans le cadre des orientations de principe nationales? 7

3.2 Aide fédérale aux membres de coopératives n'éprouvant pas de besoins impérieux 9

3.3 Réalisation des objectifs en matière de logement social grâce aux coopératives 22

3.4 Financement du logement coopératif 26

3.5 Application du programme et gestion des coopératives 33

4. CONCLUSION 39

1. BUT

Ce document de consultation vise à stimuler la discussion sur la nature de la participation tant actuelle qu'ultérieure du gouvernement fédéral dans le secteur du logement coopératif. Le Programme fédéral des coopératives d'habitation bénéficiant d'un prêt hypothécaire indexé (PHI), actuellement en vigueur, a reçu la sanction du Cabinet en 1985, à titre de programme expérimental de cinq ans devant être suivi d'une évaluation et de consultations approfondies en vue de lui recommander l'orientation à donner au programme.

Le document pose aux parties intéressées des questions précises sur le logement coopératif, les motifs de la participation du gouvernement fédéral et son mode d'intervention, afin d'asseoir sur une base solide les lignes de conduite et les programmes qui pourront être élaborés dans ce domaine.

Un rapport d'évaluation provisoire, qui vient d'être terminé et que l'on peut obtenir sur demande, établit dans quelle mesure ces programmes ont atteint leurs objectifs respectifs et où les problèmes existent.

Le processus de consultation commence par la distribution du présent document et l'invitation à formuler des commentaires par écrit d'ici au 19 octobre. L'équipe de consultation rencontrera aussi des groupes clés pour leur donner encore une fois l'occasion d'exprimer leurs points de vue.

2. INTRODUCTION

Historique

Origine des coopératives d'habitation au Canada

Coopérer, dans son sens général, signifie «travailler ensemble pour atteindre le même objectif». Tout groupe composé de ménages qui décident de mettre leurs ressources en commun pour se procurer un logement peut donc être considéré comme une coopérative.

La première coopérative d'habitation a été créée en 1937, en Nouvelle-Écosse. Dans les années qui ont suivi, le mouvement s'est répandu au Québec, à Terre-Neuve et en Ontario. La plupart de ces groupes étaient parrainés par des organismes gouvernementaux ou religieux.

À compter de 1953, les coopératives ont pu se faire octroyer des prêts assurés en vertu de la Loi nationale sur l'habitation (LNH). Le gouvernement fédéral accordait en effet des fonds aux provinces qui, à leur tour, consentaient aux groupes coopératifs des prêts à la construction. La Nouvelle-Écosse, l'Île-du-Prince-Édouard, le Nouveau-Brunswick et la Saskatchewan ont participé à ce programme. Les derniers prêts assujettis à ces dispositions remontent à 1978.

Au tout début des coopératives d'habitation et jusqu'au milieu des années 60, à peu près toutes les coopératives «bâtissaient» leurs logements, c'est-à-dire qu'un groupe de personnes organisaient une coopérative dans le seul but de construire ensemble leurs maisons. À l'achèvement des travaux, chaque ménage prenait possession de sa maison, mais la coopérative continuait ordinairement de rembourser le prêt hypothécaire collectif. Comme telles, ces coopératives offraient essentiellement un mode d'accession à la propriété, ce qui diffère nettement de la nature des récentes coopératives «permanentes» qui demeurent des organisations coopératives, possédant et gérant la propriété selon le principe coopératif même une fois les travaux terminés.

Amorcé au Manitoba, en 1965, par la première coopérative permanente d'habitation destinée aux familles, le mouvement des coopératives «permanentes» a pris son essor au cours des années 60.

En 1968, la Co-operative Union of Canada, le Congrès du Travail du Canada et l'Union canadienne des étudiants mettaient collectivement sur pied, avec l'aide de la SCHL, la Fondation de l'habitation coopérative du Canada.

En 1970, le gouvernement fédéral instituait un fonds pour le logement à prix modique dans le but de financer des méthodes novatrices de production de logements abordables. Assujetti à

la LNH, qui prévoyait des prêts directs d'accession à la propriété, ce mode de financement a été étendu aux coopératives, assorti de taux d'intérêt inférieurs à ceux du marché. Les coopératives s'engageaient à appliquer une formule selon laquelle le supplément versé par les ménages plus fortunés servirait à subventionner les droits d'occupation des résidents à faible revenu.

Programmes fédéraux de coopératives permanentes depuis 1973

La plupart des coopératives d'habitation du Canada, et en particulier celles qui s'avèrent admissibles à l'aide prévue par le Programme fédéral des coopératives d'habitation, sont des coopératives permanentes, mais sans but lucratif. Il s'agit d'associations légalement constituées qui existent avant tout pour loger leurs membres. On les appelle «sans but lucratif» parce que les membres n'ont pas le droit de vendre leur part sociale de manière à réaliser un bénéfice. Un membre peut quitter la coopérative et être remplacé par un autre, mais le logement appartient toujours à l'association.

On peut soutenir que la coopérative d'habitation permanente offre des avantages collectifs aux membres. De façon générale, tous les membres prennent part à la gestion de l'ensemble. En retour, ils obtiennent un logement à un prix plus avantageux que les logements locatifs privés ainsi que certains privilèges se rattachant à la propriété, dont une meilleure sécurité et un contrôle accru de leur milieu de vie.

Le premier programme fédéral axé sur l'habitation coopérative date de 1973. Il comportait trois objectifs : fournir un logement modeste, abordable et adapté aux familles et aux personnes à revenu faible ou modeste; loger surtout les familles dont le revenu est trop élevé pour avoir droit aux logements publics; encourager l'intégration de familles et de personnes à revenus divers.

Ce programme, celui de l'article 61 de la LNH (1), prévoyait que la SCHL assurerait le financement intégral des logements à

---

1. Le 12 décembre 1988, la numérotation des articles de la LNH a été changée. Dans le présent document, toutes les références faites aux articles de la LNH utilisent la nouvelle. Voici les numéros d'article de la LNH dont il est question dans ce document avec les anciens numéros d'article correspondants :

Ancien article	Nouvel article	Objet
34.18	61	Coopératives d'avant 1979
56.1	95	Coopératives d'après 1978

un taux privilégié, accordait un apport en capital de 10 p. 100 et imposait un supplément compensatoire aux ménages à revenu plus élevé afin de subventionner le loyer des locataires à plus faible revenu. Par la suite, quelques provinces ont accepté de partager le coût du supplément de loyer pour les locataires à faible revenu jusqu'à concurrence de 25 p. 100 des logements de l'ensemble. Au total, 223 ensembles comprenant 6 913 logements ont été produits en vertu de ce programme.

Des modifications apportées à la LNH en 1978 ont abouti à un nouveau programme maintenant rattaché à l'article 95. Ce programme comporte deux objectifs : fournir un logement modeste, abordable et adapté aux familles et aux personnes à revenu faible ou modeste; et encourager les prêteurs agréés à fournir les fonds requis pour répondre aux besoins de logement des gens à revenu modeste. En vertu de ce programme, une entente assurant le financement intégral devait être conclue avec les prêteurs. L'aide accordée annuellement par la SCHL comprenait une subvention, applicable aux taux hypothécaires, comblant l'écart entre les coûts et les revenus des loyers fixés à la limite inférieure du marché au cours de la première année. Elle créait de plus une réserve de fonds permettant de subventionner davantage le loyer des locataires à faible revenu, selon le principe du loyer proportionné au revenu, pour au moins 15 p. 100 des logements de l'ensemble (pourvu que la réserve de fonds soit suffisante). Au total, 1 124 ensembles comprenant 39 577 logements ont été produits en vertu de ce programme.

En 1985, le gouvernement cessait de stimuler l'offre du secteur privé de l'habitation en lui versant de l'aide. Cette même année, il décidait de réserver toutes les dépenses de logement public aux ménages soumis à une vérification de revenu (2). Les coopératives pouvaient toutefois continuer de fournir un logement aux ménages à faible revenu en vertu de ce programme fédéral-provincial de logement sans but lucratif.

En 1985, également, le gouvernement fédéral lançait son Programme de coopératives d'habitation bénéficiant d'un PHI, toujours en vigueur. Il voulait d'abord et avant tout apporter la sécurité d'occupation aux ménages incapables d'accéder à la propriété, grâce à un programme fondé sur les prêts hypothécaires indexés, en plus d'aider les ménages soumis à une vérification de revenu par l'octroi d'un supplément de loyer.

---

2. Les ménages admissibles éprouvent des besoins impérieux de logement; ils doivent donc consacrer 30 p. 100 ou plus de leur revenu brut à un logement de taille convenable, c'est-à-dire non surpeuplé, et de qualité convenable, c'est-à-dire répondant aux normes de salubrité et de sécurité.

Les prêts hypothécaires indexés garantissent aux prêteurs un taux de rendement réel de leur investissement pour une période de 30 ans. Cette garantie vise à éviter aux emprunteurs de payer la prime de risque exigée en raison de l'inflation et leur permet d'avoir des sommes moins élevées à rembourser pendant les années qui suivent l'emprunt. L'aide prévue par le Programme fédéral des coopératives d'habitation comble l'écart restant entre les loyers économiques et les loyers du marché, soit le manque à gagner entre les loyers assurant la rentabilité et les loyers à exiger, selon la conjoncture du marché.

Une aide supplémentaire, partagée entre le gouvernement fédéral et la province, est accordée aux ménages à faible revenu sous forme de suppléments de loyer, pour au moins 15 p. 100 et en moyenne 30 p. 100 des logements, par ensemble, et pour chaque province. Des provinces ont par la suite porté cette proportion à 50 p. 100.

Jusqu'au mois d'août 1990, 371 ensembles comprenant 11 794 logements ont bénéficié du Programme des coopératives d'habitation assorties d'un PHI.

Points à examiner

La consultation, centrée sur la question de donner suite ou non au Programme fédéral des coopératives d'habitation et, dans l'affirmative, sur la façon de procéder, donnera surtout lieu à des recommandations en ce sens. Les antécédents des versions antérieures (depuis 1973) des programmes de coopératives permanentes seront approfondis en vue de dégager les avantages et les inconvénients des coopératives d'habitation. Cet examen fera peut-être aussi surgir des idées sur la façon de mieux gérer le parc de logements coopératifs issu du programme.

Questions à poser

Les questions relevées dans le présent document sont regroupées en quatre volets.

Le premier touche, d'une part, le rôle et les avantages du logement coopératif dans le cadre des orientations de principe nationales, puis établit, d'autre part, qui devrait en bénéficier et dans quelle mesure le gouvernement fédéral devrait y participer. Les sections 4.1 et 4.2 abordent ces questions.

Le deuxième s'intéresse au rôle des coopératives dans la production du logement social et à la façon de l'optimiser. Ces points sont traités dans la section 4.3.

Le troisième volet porte sur le financement du logement coopératif dans le cadre du programme courant, plus précisément sur le prêt hypothécaire indexé. On y examine dans quelle mesure le PHI contribue à réduire le coût et, par conséquent, la nécessité d'aider les coopératives, ainsi que les aspects connexes permettant de réduire le risque du PHI pour que les investisseurs s'y intéressent davantage. Les réponses à ces questions ont trait non seulement au maintien du PHI dans le cadre du Programme fédéral des coopératives d'habitation, mais aussi à son utilité ultérieure dans d'autres domaines. La section 4.4 aborde ces points.

Le dernier volet traite des aspects de l'administration et de l'efficience sur le plan de la mise en application et de la gestion de l'habitation coopérative en vertu des programmes fédéraux, qu'il s'agisse du parc actuel relié aux versions antérieures du programme ou à la nouvelle version. La section 4.5 fait état de ces points.

3. POINTS DE LA CONSULTATION

3.1 Quel rôle devraient jouer les coopératives dans le cadre des orientations de principe nationales?

Voici les deux principaux objectifs du gouvernement fédéral en matière d'habitation :

a) Jouer un rôle sensibilisateur et aplanir les difficultés afin que les gouvernements comme les producteurs de logement élaborent et mettent en oeuvre efficacement, des mesures innovatrices pour assurer le bon fonctionnement des marchés, offrir des logements de prix abordable et stable, de même que faciliter l'accession à la propriété.

Voici les initiatives du gouvernement en ce sens :

- assurance-prêt hypothécaire
- titres hypothécaires
- coordination des efforts visant à surmonter les obstacles (réforme réglementaire, «Abordabilité et choix toujours» (ACT))
- recherche et démonstration
- échange technologique/diffusion d'information
- partenariats des secteurs privé et public
- mise en valeur de la sécurité d'occupation grâce au Programme des coopératives d'habitation

b) Offrir directement de l'aide à ceux qui ne peuvent obtenir de logement répondant à leurs besoins sur le marché (environ 15 p. 100 des ménages).

Voici les initiatives du gouvernement en la matière :

- fonds consacrés au logement social par l'entremise des divers programmes connexes
- création d'un climat d'entraide où l'on prête assistance aux gens dans le besoin, tout en leur donnant l'occasion de devenir plus autonomes (p. ex., entraide, participation des occupants).

Les coopératives ont contribué à réaliser cet objectif en :

i) assurant la sécurité d'occupation;

ii) fournissant un moyen d'offrir du logement subventionné, soit par l'octroi de suppléments de loyer, soit par l'aide entièrement ciblée dans les coopératives F-P sans but lucratif;

iii) créant un climat d'entraide, renforçant le sentiment de confiance des occupants soumis à la vérification du revenu, comme leur sentiment d'être dignes d'estime.

L'un des avantages accessoires des coopératives d'habitation concerne l'abordabilité du logement, quoique la politique actuelle du gouvernement fédéral ne poursuive pas l'objectif de fournir des logements abordables en versant une aide correspondante au secteur privé.

L'aide accordée aux coopératives en vertu des divers programmes touche deux groupes cibles. Dans le premier cas, les bénéficiaires, non soumis à la vérification du revenu, reçoivent de l'aide pour combler l'écart entre le loyer du marché (ou le palier inférieur des loyers du marché pour les programmes de 1973 et de 1978) et le loyer économique (seuil de rentabilité). Le second groupe est formé de locataires à faible revenu dont le loyer est proportionné au revenu.

L'aide accordée actuellement aux coopératives diffère des autres formes offertes par le fédéral en ce sens que des personnes non assujetties à la vérification du revenu en sont bénéficiaires. Compte tenu de la décision de canaliser les fonds vers les ménages assujettis à une vérification du revenu, comme de la priorité des contraintes financières, il faudra examiner le bien-fondé de cette aide.

D'aucuns prétendent que les avantages secondaires des coopératives d'habitation justifient à eux seuls l'aide octroyée. Ce point, ainsi que les arguments à l'appui tirés du rapport d'évaluation, sont traités ci-après.

Il s'agit maintenant de déterminer comment les coopératives peuvent soutenir la poursuite des objectifs de logement du gouvernement fédéral.

3.2 Aide fédérale aux membres de coopératives n'éprouvant pas de besoins impérieux

Points essentiels

La raison principale justifiant la mise en oeuvre de la version actuelle du Programme des coopératives d'habitation consistait à procurer la sécurité d'occupation aux ménages incapables d'accéder à la propriété. Si le marché est manifestement aux prises avec le problème de la sécurité d'occupation, les paliers gouvernementaux disposent de différents moyens pour y remédier : mécanismes réglementaires régissant les relations entre les propriétaires-bailleurs et les locataires, règlements administratifs touchant les transformations et les démolitions, réglementation des loyers, et solutions-programmes comme le Programme des coopératives d'habitation.

La sécurité d'occupation constitue certes l'objectif clairement énoncé de ce programme, mais le présent document de consultation vise à connaître si d'autres avantages offerts par le logement coopératif devraient entrer en ligne de compte au moment d'établir le rôle qu'il peut jouer dans le cadre de la politique nationale d'habitation.

C'est précisément en fonction de ces deux situations que sera évaluée la prestation de l'aide fédérale consentie par le biais des coopératives aux personnes assujetties à une vérification du revenu.

L'aide vaut pour une période de 30 ans. Cette aide actualisée se chiffre en moyenne à 24 831 dollars et touche les 11 417 logements ayant fait l'objet, entre 1986 et 1989, d'un engagement aux termes du Programme fédéral des coopératives d'habitation; c'est donc dire que la valeur actuelle de l'aide totale s'élève à 283,5 millions de dollars (exception faite des suppléments de loyer), selon un taux d'actualisation fondé sur un taux réel de 7,5 p. 100 et un taux d'inflation supposé de 5 p. 100 (3).

S'il est décidé de poursuivre les versements d'aide, des décisions secondaires porteront sur les modifications à apporter au programme en vue de l'améliorer et de le rendre plus efficace.

---

3. La valeur actualisée des revenus à toucher au cours d'une période ultérieure correspond au montant qui, s'il était placé aujourd'hui au taux d'intérêt supposé (taux d'actualisation) produirait les mêmes revenus. Cette méthode permet d'établir des comparaisons en fonction des «dollars d'aujourd'hui».

Antécédents

La présente section expose les objectifs et les avantages que le mode d'occupation coopératif est censé procurer aux personnes dont le revenu n'est pas assujetti à une vérification, donc n'éprouvant pas de besoins impérieux, de même que les raisons de l'apport d'aide fédérale. Il sera aussi question des constatations de l'évaluation quant à la concrétisation de ces avantages possibles.

Il faut noter plusieurs points avant de traiter des objectifs et des avantages que le logement coopératif accorde aux personnes dont le revenu n'est pas assujetti à une vérification.

Premièrement, lorsqu'on compare le logement coopératif au logement locatif privé, souvenons-nous que, dans la mesure où ces deux secteurs servent la même clientèle, l'aide aux coopératives pourrait provoquer un exode des locataires de logements privés. D'un autre côté, il se pourrait que les coopératives offrent une autre forme de logement répondant à une demande que ne satisfait pas le secteur privé. Une enquête menée dans le cadre de l'évaluation révèle que 31 p. 100 des locataires pressentis emménageraient dans un logement coopératif si l'occasion se présentait et que 14 p. 100 des locataires se sont déjà renseignés à ce sujet.

Deuxièmement, étant donné que le logement coopératif s'adresse aux personnes qui peuvent également se tourner vers le marché locatif, il faut s'interroger sur le type de logement qu'on doit leur offrir. Le choix retenu doit tenir compte de ce facteur et par la même occasion pondérer la volonté de veiller à ce que le logement subventionné par le fédéral suive, sans les dépasser, les normes générales de logement social, de sorte qu'un budget donné permette d'offrir le maximum de logements possible. Enfin, au moment de déterminer la norme, peut-être serait-il tout indiqué d'envisager la présente norme d'hébergement des personnes qui ne soutirent pas d'avantages en raison du budget limité.

Troisièmement, la priorité du gouvernement de réduire ses dépenses nous contraint, d'une part, à étudier les possibilités de produire des coopératives d'habitation qui nécessiteraient moins d'aide fédérale, voire aucune, et, d'autre part, à examiner les possibilités de générer des fonds ou d'autres sources de capital en vue d'assurer le financement des coopératives, notamment des façons de susciter un avoir propre. Il faut reconnaître que de nombreuses options de financement peuvent s'écarter d'un modèle de logement coopératif qui évite ou minimise l'utilisation des fonds propres des locataires ou des investisseurs.

Avantages prétendus du logement coopératif

Sécurité d'occupation

La sécurité d'occupation peut se définir de diverses façons, selon les droits légaux d'occupation et le contrôle des règles de gestion des logements ou en fonction de la capacité d'acquitter le loyer. En raison de ces définitions, on a allégué que le logement coopératif pouvait accroître la sécurité d'occupation, par rapport au secteur du logement locatif privé, car : les membres ne peuvent être expulsés par le propriétaire-bailleur, sauf par la coopérative elle-même; les membres régissent collectivement les décisions touchant l'avenir de la coopérative; les membres ont intérêt à contrôler les coûts; l'augmentation des coûts d'immobilisations n'influe en rien sur les loyers des ensembles existants; et le Fonds de sécurité d'occupation existe (4).

En ce qui a trait à la sécurité d'occupation, les données portent à croire que le marché privé connaît dans une certaine mesure ce type de problème.

Une enquête menée pour les besoins de l'évaluation confrontait les locataires et les propriétaires à la question suivante : «Dans quelle mesure est-il probable qu'il vous faudra quitter (votre foyer) en raison d'une perte de revenu ou d'une augmentation des frais d'habitation?». Les résultats de cette enquête sont résumés dans le tableau 1. Parmi les personnes interrogées qui occupaient des logements locatifs du secteur privé, 21 p. 100 estimaient qu'il était très ou assez probable qu'elles aient à déménager au cours de la prochaine année. Les résultats indiquent que les occupants de coopératives aux termes de l'article 61 (avant 1978), de l'article 95 (avant 1986) et des coopératives sans but lucratif (après 1985) se sentaient, en moyenne, plus confiants de conserver leur logement que les occupants de logements privés dans une proportion variant de 10,6 à 14,5 p. 100. Les occupants de coopératives bénéficiant d'un PHI étaient, en moyenne, aussi confiants que les occupants de logements privés.

---

4. Le Fonds de sécurite d'occupation, que constitute chaque coopérative grâce aux contributions des occupants, vient au secours des ménages qui, à cause d'une baisse de revenu temporaire, éprouvent de la difficulté à verser leur loyer.

Tableau 1

Impressions des occupants quant à la probabilité de devoir déménager

(pourcentage)

Occupants de coopératives	Très probable	Assez probable	Peu probable	Très peu probable
PHI	8,9	12,8	40,0	38,3
Article 95	3,7	7,8	39,2	49,2
Article 61	2,4	8,2	39,4	50,0
Sans but lucr. après 85	6,6	7,9	40,8	44,7
Population en général				
Propriétaires	3	4	15	77
Locataires	11	10	20	59

Le Programme des coopératives d'habitation semble contribuer à accroître la sécurité d'occupation, sans toutefois, selon les impressions recueillies auprès des résidents lors de l'enquête, en offrir une de beaucoup supérieure à celle que procurent les logements locatifs du secteur privé.

En outre, bien que la régie des affaires concernant l'ensemble puisse réduire la portée de décisions arbitraires prises par les propriétaires-bailleurs et les caprices du marché, ces problèmes, note-t-on, font l'objet de diverses lois, comme celles régissant les relations entre les propriétaires-bailleurs et les locataires et celles visant les augmentations de loyer et l'admissibilité des transferts de coûts. Toute amélioration sur le plan de la sécurité d'occupation devra s'ajouter à ce que prévoit déjà la loi. Ensuite, en considérant le fondement du soutien fédéral, si la sécurité d'occupation pose un problème général au sein du marché, on peut se demander si une solution au niveau du programme, dont ne profitent que les clients des coopératives, s'avère la façon de procéder tout indiquée.

La société et les particuliers, affirme-t-on, peuvent retirer d'autres avantages (traités ci-après) de nature à justifier l'aide du gouvernement à l'égard du logement coopératif.

1. Création d'une réserve de logements abordables

On soutient que les investissements du gouvernement dans le secteur coopératif constituent, avec le temps, une méthode efficace de production de logements destinés aux ménages à faible revenu. On a associé les coopératives d'habitation au

troisième secteur, puisqu'elles constituent une réserve de logements à l'abri des forces du marché. Dans une certaine mesure, les coopératives sont isolées du marché car, appartenant à des groupes, elles ne sont pas soumises à des ventes périodiques, à une restructuration du capital ou à la répartition concomitante des coûts d'immobilisations élevés entre les occupants. Ces logements demeurent abordables et, avec le temps, pourraient servir de plus en plus à loger les ménages à revenus modestes, du moment que l'usage actuel de ces logements demeure le même. Dans la mesure où ces derniers abritent des personnes qui, autrement, éprouveraient des besoins impérieux de logement et qui, par conséquent, sont admissibles à l'aide pour le logement social, la société profite d'avantages sans compter ceux que retirent les personnes ainsi logées. D'un autre côté, si cela ne se produit pas, alors seuls les particuliers vivant dans l'ensemble profiteraient des avantages permanents sans que la société n'en retire aucun autre bienfait.

Le rapport d'évaluation contient des données soutenant l'hypothèse selon laquelle les coopératives offrent une réserve à long terme de logements à coûts modestes pour lesquels les droits d'occupation (frais mensuels incombant aux habitants des coopératives) continuent d'être inférieurs à ceux du marché. Depuis 1989, les coûts moyens d'occupation pour les coopératives (antérieures à 1986) étaient plus bas que la moyenne des loyers du marché privé dans les régions métropolitaines.

À la fois la capacité des coopératives à réaliser des économies des coûts de fonctionnement et le rapport entre les augmentations des charges de financement aux termes du PHI et les hausses des loyers du marché détermineront si le présent programme est appelé à connaître le même sort.

On suggère également qu'avec le temps, le revenu des occupants de logements coopératifs devient de plus en plus modeste au fur et à mesure que les occupants à revenu élevé déménagent et sont remplacés par des ménages à revenu modeste. Étant donné que les données sur les revenus ne sont pas recueillies dans le cas des occupants non soumis à une vérification du revenu, il n'existe pas de données sur les profils de revenus au fil du temps dans les dossiers administratifs qui permettent de vérifier cette hypothèse. Il existe toutefois des données à l'appui de cette hypothèse qui ont été recueillies au cours d'enquêtes spéciales menées auprès d'occupants dans le cadre de l'évaluation actuelle et d'une évaluation antérieure. D'après les résultats, 39,4 p. 100 des occupants de coopératives relevant du programme postérieur à 1978 touchaient des revenus moyens supérieurs à tous les locataires en 1989, alors que ce pourcentage était de 45,8 p. 100 en 1981.

L'examen du nombre des ménages ayant des revenus inférieurs aux plafonds de revenu déterminant les besoins impérieux (PRBI) permet de vérifier dans quelle mesure l'ancien stock de logements coopératifs assure des logements aux ménages à faible revenu, sans compter ceux offerts aux occupants soumis à une vérification du revenu (5). Dans les anciens programmes (les programmes antérieurs à 1979(, 32,3 p. 100 des ménages non soumis à une vérification du revenu ont actuellement un revenu inférieur aux PRBI. Le pourcentage correspondant est de 22,7 p. 100 dans le programme postérieur à 1978 et de 20,2 p. 100 dans le programme actuel.

2. Logement abordable pour les personnes incapables d'accéder à la propriété

On soutient que les coopératives favorisent l'accès au logement et son abordabilité pour les personnes incapables de devenir propriétaires dans le secteur privé et qu'elles servent de véhicule de transition, de tremplin permettant à des particuliers d'acheter ensuite leur propre maison. Il est évident que les avantages nets qu'offrent les coopératives à cet égard dépendent dans quelle mesure le marché locatif privé ne répond pas adéquatement aux besoins de ces ménages.

Quant à l'objectif d'offrir une option d'occupation aux ménages à revenu modeste incapables d'accéder à la propriété, les résultats de l'évaluation indiquent que 55 p. 100 des occupants non soumis à une vérification du revenu font partie de la catégorie des revenus faibles à modestes (sous le deuxième quintile de revenu par province pour les familles canadiennes). Le tableau 2 établit la répartition des revenus des ménages dans

les coopératives. En outre, on a découvert qu'une majorité de ces ménages ne pouvaient accéder à la propriété. Cette situation est illustrée dans le tableau 3 qui donne le nombre de ménages NAVR qui ne pourraient effectuer les mensualités couvrant le principal, l'intérêt et les taxes immobilières (PIT) d'une maison modeste (6).

---

5. Les PRBI, qui varient d'un marché à l'autre, représentent les niveaux de revenus auxquels les ménages devraient consacrer 30 p. 100 de leurs revenus pour se loger adéquatement et convenablement; ils éprouveraient donc des besoins impérieux.

6. Chiffres fondés sur le rapprochement des données dégroupées par région pour le prix des maisons assurées en vertu de la LNH (environ 60 p. 100 des acheteurs LNH sont des accédants à la propriété) et sur le revenu des occupants des coopératives, en présumant un rapport prêt-valeur de 90 p. 100 ainsi qu'une période d'amortissement de 25 ans.

Tableau 2

Répartition à l'échelle nationale des revenus des occupants de coopératives (1989)

(milliers de $)

Revenu annuel des ménages	< 10 $	10 -19,9	20 -29,9	30 -39,9	40 -49,9	50 -59,9	60+
PHI							
AVR (7)	33,2	50,7	12,5	1,7	1,3	0,5	0
NAVR	4,3	14,8	19,7	29,8	17,9	8,3	5,3
Canada	14,6	26,2	17,5	20,7	11,8	5,4	3,7
Postérieur à 1978							
AVR	20,2	37,9	25,4	9,7	3,9	1,8	1,3
NAVR	4,5	15,6	20,9	24,8	17,2	10,4	6,7
Canada	13,6	28,4	23,6	16,0	9,5	5,4	3,5
Antérieur à 1979							
AVR	17,4	34,6	21,2	12,3	6,6	5,4	2,6
NAVR	7,8	17,1	21,5	23,5	15,5	8,1	6,6
Canada	12,2	24,6	22,0	18,6	11,1	6,9	4,6
F/P sans but lucr.(post. à 1985) (8)							
AVR	20,8	44,8	25,0	5,6	3,3	0,5	0
NAVR	5,8	11,9	16,1	20,8	26,4	9,6	9,5
Canada	14,3	32,3	23,0	12,6	10,2	3,9	3,8

7. Assujettis à une vérification du revenu (AVR) et non assujettis à une vérification du revenu (NAVR).

8. Ces occupants non soumis à une vérification du revenu résident dans des coopératives réalisées dans le cadre d'ententes F/P en Ontario. La province prend à sa charge le coût nécessaire pour ramener les frais d'occupation du loyer économique à celui du marché.

Tableau 3

Pourcentage des résidents NAVR qui ne pourraient pas acquitter les mensualités de PIT pour accéder à la propriété

	(pourcentage) Taux d'intérêt hypothécaire		
	10 %	12 %	14 %
PHI	43,9	53,6	63,9
Après 1978	67,2	76,4	83,0
Avant 1979	60,0	70,5	77,1
F/P SBL (9)	76,1	83,6	93,5

Ces données révèlent donc que les coopératives sont bel et bien utilisées par le groupe cible. Il semble donc qu'en termes de coût de logement, les ménages s'en tirent mieux. Le critère «abordabilité» a été l'un des points positifs des coopératives les plus souvent cités par les occupants ayant participé à un sondage effectué pour les besoins de l'évaluation.

L'évaluation permet de constater que les coûts de fonctionnement et les loyers du parc de coopératives d'habitation sont en général moins élevés que ceux des logements locatifs privés. La capacité des coopératives à réaliser des économies des coûts de fonctionnement et le rapport entre les augmentations des charges de financement aux termes du PHI et les hausses des loyers du marché détermineront si le présent programme est appelé à connaître le même sort.

En comparant la position des propriétaires-occupants par rapport à celle des occupants des coopératives, il faut tenir compte du gain en capital que le propriétaire réalise. L'occupant de la coopérative profite immédiatement d'une réduction de ses frais de logement que la subvention rend possible, mais le propriétaire-occupant ne jouira que plus tard de son gain en capital.

Les résultats de toute comparaison visant à déterminer ceux qui s'en tirent mieux à longue échéance sont hautement sensibles au taux de plus-value des propriétés immobilières. Devant des hypothèses raisonnables concernant le taux d'intérêt annuel, les hausses de coûts pour les occupants des coopératives et

---

9. Statistiques couvrant seulement les résidents d'ensembles F/P sans but lucratif de l'Ontario.

l'augmentation du prix des maisons, les propriétaires-occupants et les habitants des coopératives auraient à supporter à peu près les mêmes frais de logement nets si le prix des maisons accusait une hausse annuelle d'environ 10 p. 100. À un taux de plus-value supérieur (maintenant l'inflation et les droits d'occupation à une augmentation annuelle de 5 p. 100), le propriétaire-occupant s'en tirerait mieux en raison d'un gain en capital supérieur. À un taux inférieur de plus-value du prix des maisons, l'occupant de la coopérative en bénéficierait plus.

3. Économies des coûts de fonctionnement

On soutient également que les coopératives d'habitation permettent par leur nature incitative et leur structure organisationnelle de réaliser des économies en termes de coûts de fonctionnement. Dans la mesure où il permet d'éliminer les frais de gestion et la rémunération d'autres services, le travail bénévole peut contribuer à la réduction des coûts de fonctionnement. De plus, les locataires non soumis à une vérification du revenu en profitent aussi car la réduction des coûts de fonctionnement amène une diminution de leurs droits d'occupation.

Il semble que les coûts de fonctionnement des coopératives peuvent être réduits grâce à la participation des locataires et à un certain contrôle des activités de l'ensemble. Les coûts de fonctionnement des ensembles produits en vertu du Programme des coopératives d'habitation sont généralement inférieurs à ceux du logement social (40 p. 100) et à ceux du Programme de logement sans but lucratif d'avant 1986 (environ 25 p. 100).

4. Style de vie et aspects sociaux

Les coopératives d'habitation offrent un certain nombre d'avantages aux occupants qui ne reçoivent pas d'aide par suite de la vérification du revenu. Comme pour tous les autres avantages relevés, il convient de se pencher sur l'importance des avantages qu'en tire la société par rapport à ceux que procurent les coopératives aux particuliers.

En outre, le style de vie et les aspects sociaux comme la faculté de gérer un ensemble résidentiel, réglant mieux le milieu de vie de chacun, peuvent aussi constituer des avantages de l'occupation permanente d'un logement coopératif et offrir aux résidents certains privilèges du propriétaire.

Les coopératives peuvent également stimuler les activités de développement collectif tant au sein de l'ensemble qu'avec l'entourage. Comme l'indique le rapport d'évaluation, les habitants locaux peuvent participer à la planification et à l'aménagement de l'ensemble; en raison de leurs activités au niveau de la collectivité, les groupes coopératifs sont sensibles à ses besoins et à sa situation; et les ensembles coopératifs peuvent mettre sur pied, à l'intention de leurs

membres, des services offerts aux autres habitants de la localité.

Quant à l'engagement des occupants des coopératives au sein de la collectivité, 37 p. 100 des occupants des coopératives bénéficiant d'un PHI affirment participer activement à la mise en place de services pour l'ensemble de la collectivité comparativement à 57 p. 100 dans les coopératives produites avant 1979.

Le rapport indique également que l'ensemble de la société peut tirer parti du logement coopératif qui nourrit l'esprit de fierté, le sens des responsabilités et de l'entretien, et encourage les occupants à développer leurs aptitudes, créant ainsi des collectivités harmonieuses et autonomes.
Les données portant sur le développement d'aptitudes prouvent indirectement la matérialisation d'avantages sociaux et communautaires. L'évaluation touchant les résidents AVR et NAVR relève un taux de participation habituellement élevé à la gestion. En général, toutes versions du programme comprises, environ 70 p. 100 des ménages y habitant consacrent de 1 à 10 heures par mois à la coopérative, 20 p. 100 passent plus de 10 heures par mois à prendre part à ses activités, alors que 10 p. 100 déclarent ne jamais s'en occuper.

Plus de la moitié des occupants rapportent avoir acquis des connaissances en participant aux activités de la coopérative, les occupants AVR étant plus nombreux à le signaler. Les connaissances acquises se rapportaient surtout aux relations interpersonnelles et à la confiance en soi, mais également à la tenue de livres, à la gestion financière et aux métiers.

Les coopératives prônant la diversité des revenus récoltent des avantages d'ordre social. En effet, elles favorisent ainsi l'intégration sociale et contribuent à mieux faire accepter le logement social par la collectivité. Les coopératives se prêtent particulièrement bien à véhiculer le principe de la diversité des revenus puisque tous les membres jouissent de droits égaux et participent à la gestion de l'ensemble.

Le principe de la diversité des revenus a été respecté. L'évaluation établit qu'une majorité d'occupants visés par toutes les versions du Programme fédéral des coopératives d'habitation logent dans des ensembles qui favorisent la diversité des revenus.

Les coopératives peuvent jouer un rôle social en procurant des logements adaptés aux familles monoparentales, aux femmes aux prises avec des problèmes de logement, aux handicapés et aux immigrants. Elles peuvent secourir les membres aux prises avec des besoins particuliers en leur dispensant des services de soutien et faciliter leur intégration au sein de la collectivité avoisinante.

Enfin, les coopératives peuvent être une source d'innovations en matière de logement : à preuve l'autogestion, la formule flexible de diversité des revenus et le prêt hypothécaire indexé.

5. Équité face au régime fiscal

Certains font valoir que l'aide accordée directement aux coopératives les place sur le même pied d'égalité que les propriétaires-bailleurs et les propriétaires-occupants du marché privé qui ont droit à certains avantages fiscaux auxquels les coopératives ne sont pas admissibles.

De cette façon, les ensembles de logements locatifs privés relevant d'un syndicat d'investisseurs constituent un abri fiscal les premières années grâce à la déductibilité des «coûts accessoires», englobant entre autres les garanties de revenu locatif, les frais de location initiaux, ainsi que d'autres honoraires et dépenses. Comme le régime fiscal en vigueur ne requiert pas de les inscrire comme coûts en immobilisations, les frais accessoires peuvent ainsi être considérés comme des dépenses locatives, réduisant le revenu locatif aux fins d'impôt. En conséquence, l'investisseur peut, les premières années, accuser, sur le plan fiscal, d'importantes pertes qu'il déduit de revenus d'autres provenances, et ainsi réduire les recettes fiscales du gouvernement.

De plus, d'aucuns prétendent que, contrairement aux propriétaires-bailleurs qui ont droit à des déductions pour amortissement aux fins du calcul de l'impôt sur le revenu locatif, les coopératives, qui ne peuvent pas en profiter, devraient bénéficier d'une mesure de compensation.

Ces avantages fiscaux offerts aux investisseurs intéressés au logement locatif se répercutent sur les coopératives, puisqu'ils font augmenter le prix des terrains disponibles assujettis au zonage à vocation multiple. Il en est ainsi parce que le prix que les promoteurs sont disposés à payer pour les obtenir dépend de la rentabilité de son usage ultime et cette rentabilité augmente en raison des dispositions fiscales. Le prix du terrain soumis à un zonage approprié que les ensembles en copropriété n'ont pas complètement accaparé, se gonfle de la valeur des avantages fiscaux que les promoteurs de logement locatif s'empressent de capitaliser, ce qui hausse par la même occasion les frais à engager par les coopératives.

Par contre, on allègue qu'étant donné que les coûts accessoires et la dépréciation constituent des dépenses légitimes en affaires, la disposition autorisant les investisseurs et les propriétaires du secteur locatif à déduire ces dépenses n'est pas en jeu et n'a aucun rapport avec la question de savoir si le gouvernement doit consentir une aide directement aux coopératives d'habitation.

Il faut en outre signaler que la déductibilité de certains frais accessoires engagés lors de la période de construction, à laquelle ont droit les sociétés détenant principalement des intérêts dans le domaine immobilier, fait l'objet d'une suppression progressive de sorte qu'elle aura disparu en 1992. Dès lors, ces frais devront être inscrits comme coûts en immobilisations.

On a aussi fait valoir que les coopératives sont l'objet d'une certaine injustice du fait qu'elles ne peuvent pas profiter de l'exemption pour gains en capital à laquelle ont droit les propriétaires-occupants. Le traitement fiscal réservé aux propriétaires-occupants a en fait suscité beaucoup de discussion dans le passé, dont la suggestion de considérer les propriétaires-occupants comme des locataires et d'imposer le loyer théorique. Cette mesure suppose la nécessité de compter sur la déductibilité des frais, y compris des paiements hypothécaires.

D'un autre côté, les résidents des coopératives d'habitation, soutient-on, profitent d'avantages équivalents non imposables dans la mesure où les économies, ou ce que seraient les profits de fonctionnement, servent plutôt à réduire les droits d'occupation. Cela peut, en principe, s'interpréter comme une répartition non imposable des profits aux sociétaires (membres de la coopérative).

Questions :

1. **Le rôle des coopératives dans la politique nationale du logement**

- Existe-t-il un problème de sécurité d'occupation au sein du marché?

- Dans l'affirmative, quelles mesures permettraient de le régler?

- Les coopératives ont-elles effectivement atteint l'objectif d'assurer la sécurité d'occupation?

- Quels autres avantages du logement coopératif pourraient justifier l'apport d'une aide fédérale directe?

- Si la sécurité d'occupation et d'autres effets découlent du logement coopératif, alors quelle ampleur devrait prendre l'aide fédérale destinée aux coopératives et qui devrait en bénéficier?

- Quels sont les autres avantages des coopératives qui justifieraient la prestation d'une aide directe du gouvernement fédéral?

- Quelle serait la meilleure façon d'aider les coopératives à promouvoir le programme du gouvernement en matière d'habitation?

2. **Le rapport coût-efficacité de l'aide**

- À quelles normes minimales et maximales devrait-on assujettir les logements coopératifs produits grâce à l'aide fédérale?

- Peut-on réduire le coût de production des logements coopératifs? Si oui, comment (par exemple, en modifiant les techniques de gestion et d'aménagement ou le genre de logements offerts)? Comment devrait-on procéder pour améliorer l'efficience des coopératives?

- Quelles seraient les autres solutions de rechange ou les modifications à apporter au programme?

3.3 Réalisation des objectifs en matière de logement social grâce aux coopératives

Points essentiels

Les coopératives constituent un moyen de mettre en oeuvre le programme de logement social. Après avoir examiné, d'une part, les raisons pour lesquelles les coopératives utilisent des fonds destinés au logement social et, d'autre part, le coût et les avantages que cela représente, on pourra décider de la place que les coopératives occuperont dans la politique de logement social. Il faudra ensuite choisir la façon optimale d'accorder l'aide fédérale.

Antécédents

L'aide au logement social, destinée aux ménages soumis à une vérification du revenu, est accordée par l'entremise des coopératives, en vertu du Programme fédéral-provincial de logement sans but lucratif et du Programme des coopératives bénéficiant d'un PHI. Aux termes du Programme fédéral de logement sans but lucratif, tous les ménages locataires subventionnés par le gouvernement fédéral doivent être assujettis à une vérification du revenu. L'aide au logement sans but lucratif est accordée sous la forme d'une subvention qui équivaut à la différence entre les frais de fonctionnement admissibles et les recettes. Le Programme des coopératives bénéficiant d'un PHI précise qu'au moins 15 p. 100 des logements de l'ensemble résidentiel doivent être réservés à des ménages admissibles au supplément de loyer. Avant 1988, une province pouvait, avec l'accord du gouvernement fédéral, réserver jusqu'à 30 p. 100 de ses logements coopératifs à des ménages admissibles au supplément de loyer. En 1988, ce pourcentage est passé à 50 p. 100 dans tout le Canada, à l'exception de trois provinces.

Le recours aux coopératives plutôt qu'au logement sans but lucratif habituel pour accorder l'aide du logement social peut présenter plusieurs avantages, qu'il s'agisse des suppléments de loyer versés pour une partie des logements ou tous les logements. Comme dans la section précédente, il faut examiner les avantages que cette solution présente en ce qui a trait à son efficience par rapport aux autres solutions de rechange réelles ou éventuelles et à sa pertinence dans le contexte du financement public.

L'octroi de suppléments de loyer aux occupants des coopératives présente plusieurs avantages.

L'offre des suppléments-logements est probablement plus stable à long terme dans les coopératives que dans les ensembles résidentiels privés. Les ententes visant les coopératives couvrent une période de 30 ans, alors que celles qui sont conclues avec les propriétaires-bailleurs ne durent généralement

que 4 ou 5 ans. De plus, les coopératives comptent plus du quart des logements assortis d'un supplément de loyer.

Dans certains secteurs, surtout soumis à une offre serrée, on éprouve de la difficulté à trouver des logements locatifs convenables à louer dans le secteur privé. Il faudrait alors verser une prime pour maintenir le même nombre total de nouveaux engagements de suppléments de loyer au sein du marché privé. Même dans une zone de marché stable, les propriétaires-bailleurs n'offrent pas d'accès à long terme aux logements pour les besoins des suppléments de loyer. Par conséquent, une prime pourrait devoir être engagée.

En deuxième lieu, les locataires des logements coopératifs jouissent probablement d'une meilleure qualité de vie que les occupants des logements sociaux, vu l'importance que les coopératives accordent à l'entraide, à la gestion et aux relations entre les résidents. Tel qu'indiqué dans la section précédente, il est prouvé que la vie dans les coopératives offre de tels avantages et que la participation à la gestion de l'ensemble d'habitation prépare les occupants à la vie active et accroît les possibilités d'interaction sociale.

Troisièmement, les coûts à long terme des suppléments de loyer peuvent diminuer si les droits d'occupation des logements coopératifs augmentent moins rapidement que les loyers du marché. Comme il a été mentionné plus haut, deux facteurs permettent de diminuer les coûts : i) les économies réalisées par les coopératives au chapitre des dépenses de fonctionnement; ii) un certain isolement par rapport à l'évolution du marché en raison du caractère sans but lucratif des coopératives. Tel qu'indiqué précédemment, l'évaluation des loyers corrobore cette affirmation. Toutefois, comme on l'a déjà fait remarquer, le rapport entre la hausse des loyers du marché et l'augmentation des frais de financement déterminera s'il en sera de même dans les coopératives bénéficiant d'un PHI.

Il n'est pas vraiment prouvé que le recours au logement coopératif dans le cas des ensembles pleinement ciblés créés en vertu du programme fédéral-provincial de logement sans but lucratif comporte des avantages. En fait, la création de coopératives en vertu de ce programme s'est pratiquement effectuée exclusivement au Québec et en Ontario. De plus, le gouvernement de l'Ontario a accordé aux coopératives des fonds supplémentaires pour la production de logements aidés sans vérification du revenu afin qu'elles appliquent le principe de la diversité de revenus.

On a fait remarquer que les avantages de la vie dans les coopératives seraient les mêmes pour les occupants des ensembles pleinement ciblés. Les coopératives créées en vertu du Programme fédéral-provincial bénéficient de l'expérience et du soutien du secteur coopératif en ce qui a trait à la planification, à la création et à la gestion des ensembles. De plus, les membres

participent à la gestion des ensembles tout comme dans le cas des coopératives créées en vertu du Programme fédéral. Par ailleurs, d'autres prétendent que les ensembles pleinement ciblés ne pourraient peut-être pas réaliser les mêmes économies que les coopératives au chapitre des dépenses de fonctionnement. En effet, les occupants de ces ensembles sont moins enclins à travailler pour réduire les dépenses puisqu'ils paient un loyer proportionné à leur revenu et que les économies réalisées ne leur rapportent rien. Cette attitude ne semble pas se confirmer dans la pratique. Du petit nombre d'ensembles au Québec pour lesquels nous avons reçu de l'information, la plupart étaient gérés bénévolement par les résidents. Il faut se rappeler cependant que les ensembles du Québec relevés sont relativement de petite taille. Il se peut que le niveau de gestion bénévole qu'on y retrouve soit plus difficile à atteindre dans les grands ensembles résidentiels d'ailleurs.

Certaines personnes ont fait remarquer que la diversité de revenus constitue un élément essentiel et un trait distinctif du logement coopératif et que la présence d'occupants ayant un revenu supérieur assure un meilleur équilibre des compétences et le bon fonctionnement de la coopérative. On peut soutenir qu'il est possible d'appliquer le principe de la diversité de revenus tout en respectant le plafond déterminant les besoins impérieux.

Questions :

- Quels sont les objectifs atteints en matière de logement social grâce aux coopératives bénéficiant d'un PHI, et existe-t-il des façons plus efficientes de matérialiser les avantages inhérents au logement social?

- Les coopératives devraient-elles être libres de choisir leurs membres?

- Quels sont les avantages et les inconvénients du recours aux coopératives pour offrir du logement sans but lucratif entièrement ciblé?

- L'infrastructure des coopératives peut-elle offrir des compétences et des méthodes organisationnelles supplémentaires en vue d'améliorer le milieu de vie des membres de coopératives soumis à une vérification du revenu?

- Quelles solutions de rechange ou modifications au Programme sont proposées?

3.4 Financement du logement coopératif

Points essentiels

Le prêt hypothécaire indexé (PHI) est utilisé à titre d'essai dans la version actuelle du Programme des coopératives d'habitation. On a choisi ce type de prêt parce que l'on jugeait qu'il permettrait de réduire les dépenses directes du gouvernement, comparativement au mode de financement utilisé auparavant. Compte tenu de l'expérience acquise jusqu'à maintenant, il faut décider de continuer ou non de greffer le PHI au programme des coopératives d'habitation advenant qu'il se poursuive, et de modifier ou non l'instrument et les autres composantes clés, incluant le Fonds de stabilisation et l'assurance hypothécaire.

Antécédents

Le PHI a été conçu afin d'offrir un contrat qui produit effectivement une série à peu près constante de paiements réels pour l'emprunteur et le prêteur, peu importe le taux d'inflation prévu ou réel. Le PHI diminue donc l'effet de déséquilibre, c'est-à-dire des paiements réels plus élevés les premières années du remboursement hypothécaire par rapport aux versements des dernières années, qui caractérise le prêt hypothécaire à paiements égaux (PHPE). Par ailleurs, l'indexation protège le prêteur contre un taux d'inflation imprévu et, par conséquent, contre l'effritement de son rendement réel.

Dans le cas d'un PHI typique, le paiement initial est fondé, d'une part, sur un taux d'intérêt réel, qui, bien sûr, détermine l'intérêt à verser, et, d'autre part, sur un facteur tenant compte de l'inflation prévue. Le montant du paiement varie selon le taux d'inflation. Cette particularité amène des paiements initialement moins élevés que ceux d'un PHPE, mais dont la valeur nominale augmente, ce qui maintient le taux d'intérêt réel du prêt au même niveau. Le solde augmente pendant les premières années du remboursement hypothécaire, car le montant des premiers paiements n'est pas suffisant pour couvrir tout l'intérêt supplémentaire de chaque période, puis commence à baisser environ à mi-chemin de la période d'amortissement lorsqu'une proportion de plus en plus élevée des paiements est affectée au principal, jusqu'à ce que le prêt soit remboursé.

Dans le cadre du Programme des coopératives d'habitation bénéficiant d'un PHI, le montant de l'aide fédérale au cours de la première année correspond au manque à gagner entre les droits d'occupation (fixés initialement selon les loyers du marché) et les coûts. Par la suite, l'aide augmente en fonction de l'indice des prix à la consommation, tout comme les mensualités. Le programme de la SCHL prévoit une réduction de l'aide au cours de la deuxième moitié de la période d'amortissement si l'augmentation des loyers du marché dépasse largement l'indice général des prix à la consommation.

Puisqu'il suppose la hausse du rapport prêt-valeur pendant la première moitié de la période d'amortissement, le PHI comporte un risque de défaut plus élevé que le PHPE ainsi qu'une perte plus élevée pour le Fonds d'assurance hypothécaire (FAH) administré par la SCHL, en cas de défaut. C'est pourquoi certaines "particularités de sécurité" ont été intégrées au programme des coopératives d'habitation bénéficiant d'un PHI.

Premièrement, un taux d'atténuation de 2 p. 100 a été incorporé à la série de paiements hypothécaires, de manière à maintenir un effet de déséquilibre, en révisant le paiement nominal en fonction du taux d'inflation moins 2 p. 100, et non en fonction du plein taux d'inflation. Deuxièmement, le Fonds de stabilisation, auquel toutes les coopératives bénéficiant d'un PHI versent un montant unique équivalant à 3 p. 100 des coûts d'immobilisations, assure provisoirement des ressources aux ensembles en butte avec des difficultés de viabilité. Troisièmement, le Fonds de sécurité d'occupation, établi dans chaque ensemble, permet d'aider temporairement les ménages éprouvant des difficultés à payer leurs droits d'occupation. Quatrièmement, la coopérative en difficulté peut faire passer la période d'amortissement du prêt de 30 à 35 ans. Cinquièmement, les PHI sont assurés par la SCHL, afin de protéger les prêteurs. Cette assurance sert en dernier recours et, avant de présenter une demande de règlement au Fonds, la coopérative doit d'abord avoir contracté un emprunt auprès du Fonds de stabilisation et augmenter son pourcentage de suppléments-logements. Une prime d'assurance hypothécaire de 3 p. 100, équivalente à celle demandée pour assurer une propriété locative privée, est imputée pour couvrir le risque couru par le FAH administré par la SCHL. Les pertes, en cas de défaut, peuvent être absorbées par le FAH jusqu'à concurrence du montant cotisé au Fonds en vertu du Programme des coopératives d'habitation. Le gouvernement fédéral risque d'avoir à engager des frais puisque le Programme prévoit qu'il est tenu de rembourser la portion de la dette excédant ce que le FAH est en mesure d'assumer.

Par ses caractéristiques, le PHI procure plusieurs avantages à l'emprunteur.

En premier lieu, puisque les paiements initiaux d'un PHI sont moins élevés que ceux d'un PHPE, le profil des paiements nominaux de la coopérative correspond mieux au profil de ses recettes nominales, de sorte que le fardeau hypothécaire réel est étalé plus uniformément sur la période d'amortissement. Par conséquent, le besoin de subventions fédérales est moindre au début du remboursement hypothécaire, par rapport au PHPE. Toutefois, en raison de la hausse des paiements nominaux de la dette, il est plus probable qu'un ensemble financé au moyen d'un PHI ait besoin d'aide plus tard qu'un ensemble financé par un PHPE.

Ensuite, comme il s'agit d'un prêt hypothécaire à long terme assorti de paiements indexés, en fonction d'un taux équivalant à

celui de l'inflation moins 2 p. 100 dans le cas d'un PHI consenti dans le cadre du Programme des coopératives d'habitation, le PHI permet à l'emprunteur d'éviter en partie les augmentations importantes du taux d'intérêt nominal et, peut-être réel, qui peuvent toucher les PHPE au moment du renouvellement périodique. Par contre, l'emprunteur ne bénéficie pas pleinement des réductions du taux d'intérêt nominal ou réel.

L'évaluation éclaire les résultats liés au PHI obtenus jusqu'à maintenant, dans le contexte du Programme fédéral des coopératives d'habitation.

Le gouvernement s'est engagé à fournir, annuellement, 5 millions de dollars (indexés chaque année) pour aider à combler l'écart entre le loyer économique et le loyer du marché. Si on suppose que l'aide requise par logement est de 1 000 dollars, ce financement permettrait de produire 5 000 logements par année dans le cadre du Programme greffé de PHI.

On a évalué à 1 000 dollars l'aide offerte par logement en supposant que les taux réels atteindraient 4 p. 100 (et à partir d'autres coûts estimatifs).

En pratique, étant donné que les taux réels n'ont pas descendu à 4 p. 100 et que les coûts ont été plus élevés que prévus, le budget n'a permis de produire que la moitié des logements escomptés, c'est-à-dire une moyenne approximative de 2 500 logements par année.

À l'exception des PHI consentis par le gouvernement du Manitoba en 1986 et 1987, les taux de rendement réels réalisés sur les PHI n'ont jamais descendu plus bas que 4 p. 100, pourcentage sur lequel étaient fondés le budget du Programme et les objectifs de production. En fait, le taux de rendement réel moyen annuel est demeuré à moins de 25 points de pourcentage du 5 p. 100 pour tous les trimestres de 1986 à 1990.

Tandis que les taux d'intérêt réels réalisés sur les PHI jusqu'à ce jour ont été supérieurs à ceux prévus au départ, comparativement aux taux de rendement réels antérieurs d'autres placements présentant un risque semblable, les taux réalisés sur les PHI pendant la période de 1986 à 1990 étaient, en général, inférieurs aux taux de rendement de placements comparables. Par conséquent, l'impossibilité d'obtenir un taux réel de 4 p. 100 pourrait être attribuée aux conditions du marché, plutôt qu'à l'instrument utilisé. Le tableau 4 indique les taux de rendement réels des bons du Trésor, des obligations du gouvernement du Canada et des prêts hypothécaires de 5 ans, pour cette période, par rapport aux taux de rendement des PHI.

Un total de 16 prêteurs ont accordé des PHI, dont 3 répondent pour presque 65 p. 100 des prêts.

Tableau 4

Taux de rendement réels des bons du Trésor, des obligations d'État et des prêts hypothécaires de 1986 à 1990

Année	Bons du Trésor 91 jours	Bons du Trésor 6 mois	Obl. Can. Moyenne 3 ans	Obl. Can. Moyenne + 10 ans	Taux hypo. 5 ans	Taux réel moyen PHI
1986	4,90	5,70	4,86	5,14	6,84	5,14
1987	3,79	7,65	4,97	5,47	6,66	4,88
1988	5,36	9,24	5,14	5,69	7,07	5,06
1989	7,00	7,02	5,70	4,91	7,04	4,85

Le sondage mené auprès des prêteurs et des investisseurs a permis de déterminer un certain nombre de changements qui, s'ils étaient apportés au PHI, le rendraient plus populaire et plus concurrentiel et, par conséquent, pourraient modifier le taux d'intérêt obtenu.

Les raisons d'investir dans un PHI les plus souvent mentionnées sont l'avantage de pouvoir faire correspondre le rendement avec les dettes futures indexées et la garantie d'assurance hypothécaire LNH offerte. Parmi les autres facteurs souvent cités, notons le taux de rendement réel fixe, le taux réel à long terme intéressant (en rétrospective) et son utilité dans la diversification des portefeuilles de valeurs mobilières.

Le sondage a relevé quatre principaux domaines où le PHI pourrait être amélioré de manière à stimuler l'intérêt des investisseurs. En premier lieu, l'incertitude que crée l'absence d'engagement du gouvernement au sujet du PHI, produit expérimental. Deuxièmement, une série de paiements garantie éliminerait le risque de paiement anticipé par le FAH en cas de défaut. Troisièmement, une liquidité plus grande et améliorée, au moyen de la titralisation par exemple, gagnerait la faveur des investisseurs. Enfin, de meilleurs renseignements, un examen externe des PHI et une commercialisation mieux ciblée vers ceux qui suscitent des stratégies ou politiques d'investissement à long terme, comme les gestionnaires et fiduciaires de caisses de retraite, les courtiers hypothécaires et les administrateurs de régimes sociaux d'employés, rendraient aussi le produit plus intéressant.

L'évaluation porte également sur la pertinence du Fonds de stabilisation, le risque de demandes de règlement au FAH, la responsabilité du gouvernement et la mesure dans laquelle cette protection pourra s'adapter aux changements apportés à la conception du programme et aux conditions économiques.

On a conçu un modèle de risque spécialisé grâce auquel il est possible de déterminer à la fois le nombre et le montant des demandes de règlement adressées aux deux fonds. Les demandes de

règlement au FAH peuvent se produire lorsqu'un ensemble coopératif manque à ses obligations en dépit des trois mesures suivantes de protection contre les défauts : prolongation à 35 ans de la période d'amortissement, emprunt auprès du Fonds de stabilisation, accroissement des suppléments-logements à 50 p. 100 des logements de l'ensemble. En cas de défaut, l'ensemble passerait du FAH au portefeuille du logement social, au prix du marché, y compris les pertes assumées par le FAH. Le Fonds de stabilisation peut subir des pertes imputables à des prêts consentis à des ensembles en difficulté lorsqu'un ensemble est toujours viable, mais non solvable, ou lorsque celui-ci manque à ses engagements.

Il faut préciser que le modèle n'a pas tenu compte de la possibilité de cas de défaut pour des raisons autres que celles reliées aux conditions du marché, comme les cas de défaut découlant d'une mauvaise gestion ou d'un incendie.

Trois scénarios économiques ont été utilisés : le scénario 2, dans lequel les loyers du marché augmentent, en moyenne, au même rythme que l'IPC; le scénario 1, dans lequel les loyers du marché augmentent plus rapidement que l'IPC; et le scénario 3, dans lequel les loyers du marché augmentent moins rapidement que l'IPC, et où l'on retrouve une plus grande instabilité et des écarts régionaux. D'autres circonstances économiques ont également été modifiées pour chacun des scénarios. Le programme actuel et deux variantes ont fait l'objet d'une évaluation selon ces trois scénarios. Le premier programme étudié est le PFCH actuel. Le deuxième programme est le PFCH actuel, sans taux d'atténuation de 2 p. 100, ce qui diminue quelque peu les versements initiaux et accroît le rythme auquel les paiements suivants augmenteront. Le troisième programme est le PFCH actuel sans taux d'atténuation, fondé sur l'indice des loyers du marché local plutôt que sur l'IPC national. Les coopératives sont ainsi protégées dans les cas où l'augmentation des loyers du marché est inférieure à celle de l'IPC national.

Dans le cadre du scénario 2, les pertes subies par le Fonds de stabilisation étaient inférieures à la prime de 3 p. 100, sauf pour le programme sans taux d'atténuation. Par ailleurs, selon le scénario 3, les pertes du Fonds de stabilisation étaient supérieures au niveau des primes de 3 p. 100 pour le programme et les deux variantes.

Selon le scénario 1, il n'y a eu aucun cas de défaut dans le cadre du programme actuel. Certains cas de défaut sont survenus dans le cadre du scénario 2, mais les demandes de règlement présentées au FAH étaient bien inférieures au niveau des primes de 3 p. 100 pour le programme et les deux variantes. Les cas de défaut étaient, toutefois, beaucoup plus fréquents dans le cadre du scénario 3, et les demandes de règlement présentées au FAH dépassaient le niveau des primes de 3 p. 100 pour le programme actuel et les deux variantes. Cette situation pourrait entraîner

non seulement des pertes pour le FAH, mais aussi des coûts supplémentaires pour le gouvernement.
Le Rapport d'évaluation donne davantage de détails sur la structure et les résultats du modèle et sur les hypothèses utilisées. Il faut signaler que les données réelles peuvent différer des résultats obtenus dans ces modèles de simulation. Le lecteur est invité à communiquer son opinion sur la probabilité de cas de défaut pour les coopératives bénéficiant d'un PHI.

Questions :

- Faut-il continuer ou non d'utiliser le PHI comme mécanisme de financement des coopératives d'habitation? Quels avantages a-t-il permis d'obtenir jusqu'à maintenant?

- Existe-t-il d'autres mécanismes que le PHI à envisager pour le financement des coopératives?

- Quelles modifications pourraient être apportées au PHI dans le but de réduire le besoin d'aide qui permet de combler l'écart entre les loyers du marché et les loyers économiques?

- Quelles modifications pourraient être apportées au PHI, dans le cadre du Programme des coopératives d'habitation, en vue d'améliorer ce mécanisme, du point de vue de l'emprunteur?

- Quelles modifications pourraient être apportées au PHI dans l'intention de le rendre plus acceptable aux investisseurs? Existe-t-il des façons de réduire le taux réel obtenu?

- Quelles modifications pourrait-on envisager d'apporter au Fonds de stabilisation et aux dispositions d'assurance hypothécaire? Les primes sont-elles appropriées?

3.5 Application du programme et gestion des coopératives

Divers points concernant l'application du Programme et la gestion des coopératives d'habitation n'entrent pas dans les grandes catégories précédentes. Certains ne touchent que le Programme des coopératives d'habitation bénéficiant d'un PHI, tandis que d'autres s'appliquent à la gestion permanente du parc de logements dans le cadre des versions actuelle et antérieures du programme.

Sélection des clients et des projets

Le modèle servant actuellement à la répartition des logements coopératifs se fonde sur le profil des ménages locataires de chaque province. Par conséquent, le modèle ne reflète pas fidèlement la population cible du Programme des coopératives d'habitation, c'est-à-dire les ménages qui ne peuvent accéder à la propriété. Il serait peut-être souhaitable de rajuster le modèle. Ce faisant, toutefois, on aurait à surmonter la difficulté suivante : s'en tenir plus rigoureusement à la répartition des logements, fondée sur les problèmes d'abordabilité, se traduirait généralement par le ciblage d'un plus grand nombre de logements dans des secteurs à coûts élevés. Même si cela permettait de respecter plus fidèlement les objectifs du programme en ce qui a trait au groupe cible, moins de logements seraient produits dans les limites d'un budget donné. On doit donc en arriver à un compromis entre le nombre de logements à produire et le ciblage des ménages éprouvant des problèmes d'abordabilité.

L'évaluation révèle que presque toutes les coopératives sélectionnent les demandeurs, la plupart ayant recours à l'entrevue personnelle, mais seulement un petit nombre comptent sur l'OMH pour «choisir» les demandeurs à faible revenu. De plus, les clients référés par l'OMH font l'objet d'un autre contrôle de la part des coopératives qui ne choisissent pas nécessairement les mêmes que l'OMH. Sans aucun doute, la sélection des occupants joue un rôle important dans la poursuite des objectifs, comme la prestation de services aux personnes défavorisées et aux groupes spéciaux. Il faut donc améliorer ce processus dans la mesure du possible. On pourrait, par exemple, définir des critères de sélection.

Fonds de sécurité d'occupation

Le Fonds de sécurité d'occupation établi dans les coopératives bénéficiant d'un PHI vise à accroître la sécurité d'occupation des membres ainsi que la viabilité financière générale de l'ensemble. Le Fonds recueille une cotisation annuelle, actuellement de 46 dollars par logement, pouvant entrer dans le calcul de la contribution fédérale. Les décaissements effectués couvrent une partie des droits d'occupation des résidents qui, ne touchant pas de supplément de loyer, éprouvent des difficultés financières temporaires. Il faut évaluer le degré

d'utilisation de ces Fonds et dans quelle mesure ils sont nécessaires, suffisants ou excessifs. À ce sujet, l'enquête menée auprès des résidents de coopératives révèle que de tous les occupants qui ont déclaré éprouver des difficultés financières, ceux qui habitent dans des coopératives PHI ont moins de chances de recevoir une aide que les résidents de coopératives financées en vertu des versions antérieures du programme.

Mode de renouvellement hypothécaire par appel d'offres

Outre le lancement, en 1986, du Programme des coopératives d'habitation bénéficiant d'un PHI visant à réduire les coûts de financement fédéraux, on a introduit, en 1988, le mode de renouvellement hypothécaire par appel d'offres (RHAO). Ainsi, les coopératives antérieures à 1986, assujetties aux dispositions de l'article 95, dont le prêt hypothécaire arrive à échéance, doivent le renouveler par voie d'appels d'offres de façon à obtenir le taux d'intérêt le plus bas du marché.

Jusqu'à maintenant, les données semblent indiquer que le programme porte fruit. Avant d'appliquer le RHAO, peu de prêts au logement social étaient renouvelés à un taux d'intérêt inférieur aux taux moyens en vigueur pour les prêts LNH du marché, soit le taux maximum acceptable. Pendant toute la première année où les prêts hypothécaires des logements sociaux ont été renouvelés au moyen du RHAO, c'est-à-dire en 1989, le taux moyen des prêts est descendu à 0,83 p. 100 du taux d'intérêt moyen LNH. Les données de 1990 indiquent que l'on obtient toujours le même résultat. La réduction des taux de financement des coopératives est semblable à celle des logements sociaux et presque équivalente à celle des ensembles d'habitation sans but lucratif des secteurs public et privé.

Il s'agit maintenant de déterminer si ce procédé peut être amélioré et s'il existe d'autres avenues possibles.

Coopératives, groupes de ressources techniques et fédérations

La SCHL applique le Programme des coopératives d'habitation bénéficiant d'un PHI. D'un bout à l'autre du pays, environ 81 groupes de ressources techniques et 14 fédérations agissent à titre de consultants auprès des coopératives qui souhaitent mettre sur pied un projet d'habitation, en leur dispensant des conseils sur la préparation de projet, l'organisation d'une coopérative, ainsi que la gestion financière et immobilière.

L'évaluation a permis de constater que, dans l'ensemble, tant la SCHL que les groupes de ressources techniques estiment que leur travail réciproque auprès des coopératives d'habitation est efficace.

La question principale est de savoir sur quoi les groupes de ressources techniques devraient mettre l'accent en matière

d'élaboration de projets et d'éducation des membres pour améliorer la gestion des ensembles.

Les groupes de ressources techniques ont découvert certains points à améliorer pour ce qui est de l'élaboration de projets.

Les deux principaux se rapportent aux niveaux des loyers du marché et à l'administration du volet supplément de loyer. Ainsi, plusieurs répondants notent l'«écart» existant entre le plafond de revenu déterminant les besoins impérieux et les niveaux de loyer du marché, de même que la rigidité du programme face aux besoins de ceux dont les revenus modestes leur rendent les loyers du marché inabordables. En outre, on a reçu des commentaires sur le fait que des loyers plus élevés ne correspondent pas nécessairement à plus de commodités, mais créent des problèmes de commercialisation pour les logements dont le loyer est au niveau du marché.

Un autre perfectionnement consisterait à déterminer le nombre nécessaire de logements dont un groupe de ressources techniques doit s'occuper pour fonctionner efficacement. Il peut arriver que des groupes soient insuffisamment utilisés, que d'autres soient trop utilisés ou même qu'ils soient inexistants.

Par ailleurs, il faut trouver d'autres améliorations à apporter à ce programme. Une possibilité serait d'exiger, au cours du processus d'approbation, une meilleure preuve de la participation des membres de la coopérative avant d'engager les fonds.

En matière d'éducation des membres pour la gestion des ensembles, les groupes de ressources techniques indiquent que cet aspect reste à parfaire.

Enfin, quelques groupes ont relevé que, dans le cadre du programme actuel, la participation du gouvernement provincial à l'administration des suppléments de loyer signifie pour eux qu'ils perdront au profit de la province la gestion de l'affectation d'une portion des logements jumelés à un supplément de loyer.

Financement pour la préparation de projets

La financement pour la préparation de projets (FPP) prend la forme de prêts consentis aux coopératives élaborant une proposition en vertu du programme PFCH avec PHI. Le prêt FPP maximum se chiffre actuellement à 500 000 $ par projet, le montant réel étant déterminé selon la taille et la complexité de la coopérative proposée. La coopérative dont la proposition aboutit ultérieurement à un engagement doit rembourser le prêt FPP sans intérêt, amorti dans le montant du prêt hypothécaire, au moment du versement de la première avance du prêt. Si un

projet n'est pas mis en chantier dans les trois ans, le prêt FPP fait l'objet d'une remise.

L'évaluation indique que, par le passé, la plus grande contrainte du FPP relevée par les groupes de ressources techniques et les succursales de la SCHL était les restrictions de budget. Or, la nouvelle limite du FPP permet de régler presque toutes les situations. Parmi les différents problèmes cités à l'égard du processus de FPP, les plus fréquents se rapportaient au processus de demande (trop long et trop coûteux avant de recevoir du financement), à la quantité d'écritures (trop importante) et à la période de décaissements (trop lente et trop tardive).

Gestion et entretien du parc de coopératives d'habitation

Quelle que soit la version du Programme des coopératives d'habitation, nouvelle ou ancienne, la bonne gestion du parc de logements, dont la gestion financière, l'entretien, les réparations, les améliorations et les lignes de conduite régissant la participation des membres, peut faire réaliser au gouvernement des économies quant au financement et à l'administration du portefeuille.

L'évaluation indique que les gestionnaires de coopérative estiment que l'éducation des membres, les relations avec les membres et avec la collectivité pourraient être le plus améliorées. Certaines coopératives (entre 17 et 25 p. 100, selon la version du programme) rapportent avoir éprouvé des difficultés financières à divers degrés, beaucoup pointant l'inefficacité de la gestion comme l'une des causes. Il s'agit de la raison déterminante dans le cas des ensembles assujettis aux dispositions des versions de programme de 1978 et de 1973. D'autre part, parmi les 29 coopératives (moins de 1 p. 100 du parc de logements coopératifs) ayant éprouvé suffisamment de difficultés financières pour recourir aux dispositions de renflouement (modalités de paiements différées conclues avec les prêteurs ou aide directe de la SCHL pour éviter les cas de défaut) entre 1988 et 1990, seulement deux attribuent leurs difficultés au manque de compétences en gestion. La plupart des coopératives qui ont eu recours aux dispositions de renflouement ont éprouvé des problèmes ou une série de problèmes d'entretien et de construction différés ou d'anomalies structurales. Les méthodes visant à éviter les cas de défaut fonctionnent bien jusqu'à présent avec ces coopératives (une seule des coopératives bénéficiant des dispositions de renflouement a manqué à ses obligations), même si aucune n'a encore atteint l'étape de cinq ans.

L'évaluation permet aussi de constater, en tenant compte de l'âge des logements, que le coût des réparations à apporter aux ensembles de logements coopératifs se compare à celui des logements publics et des logements de propriétaires-occupants.

Les coopératives sont tenues de se constituer une réserve de remplacement de façon à disposer des sommes requises pour les importants coûts d'immobilisations qu'entraîne la détérioration des bâtiments. Aux termes du programme des PHI, une contribution annuelle de 0,65 p. 100 de la valeur d'immobilisations de l'ensemble sert, la première année, de directive pour constituer la réserve de remplacement, et elles est indexés les années suivantes. La contribution au fonds de réserve constitue une dépense admissible à la contribution fédérale. Selon l'évaluation, 55 p. 100 des logements coopératifs sont répartis dans des ensembles dépourvus d'une réserve suffisante, une situation qui les expose à des dettes éventuelles. Pour les coopératives dépourvues d'une réserve suffisante, le déficit moyen par logement s'établit à 2 800 dollars dans les ensembles coopératifs d'avant 1979 et de 1 353 dollars dans les ensembles d'après 1978. Dans ces cas, les droits d'occupation doivent être augmentés, dans la mesure du possible, afin d'accroître la réserve. Deux coopératives se prévalant des dispositions de renflouement ont indiqué que leur réserve de remplacement était épuisée, même si neuf, au total, avaient contracté des emprunts ou d'autres obligations pour financer des réparations.

Future utilisation des logements

À l'heure actuelle, le financement est accordé aux coopératives sous réserve qu'elles respectent une série de conditions relatives à l'utilisation, l'exploitation et l'entretien de leurs logements, selon les stipulations de l'entente d'exploitation. Il est néanmoins possible que des ensembles sortent éventuellement du cadre du programme. On doit donc prendre en considération toute mesure qui permettra d'éviter cette éventualité afin d'assurer la disponibilité du parc des coopératives pour répondre aux objectifs de la politique nationale en matière de logement.

À l'expiration d'une période de 35 ans, ces ententes arriveront à échéance et la SCHL n'exercera plus de contrôle sur l'utilisation des logements, ce qui nous amène à nous interroger sur la disponibilité à long terme du parc des coopératives pour répondre aux objectifs de la politique nationale en matière de logement. Il sera nécessaire de déterminer si les lois provinciales concernant la dissolution des sociétés sans but lucratif suffiront ou si l'on devra envisager d'autres recours. À cette fin, des mesures pourront être prises afin d'assurer, dans une certaine mesure, que ce parc satisfasse ce besoin en permanence. Il serait aussi possible de créer des baux fonciers en vertu desquels un palier de gouvernement ou le secteur des coopératives d'habitation deviendrait propriétaire foncier des bâtiments et du terrain qu'il pourrait ensuite louer à des groupes coopératifs. L'à-propos et la faisabilité de cette option et d'autres possibilités doivent être étudiés.

Questions :

- Quelles améliorations peuvent être apportées aux méthodes de sélection des clients, dont le choix et la référence de la clientèle des logements sociaux figurant sur les listes d'attente des organismes municipaux d'habitation? Certaines caractéristiques du programme, comme les frais, représentent-elles des obstacles pour certains clients?

- Quelles améliorations pourraient être apportées aux méthodes actuellement utilisées pour aider les locataires qui éprouvent des difficultés temporaires, comme le Fonds de sécurité d'occupation?

- Quels groupes bénéficient le plus de l'aide du logement social par l'entremise des coopératives?

- Quelles améliorations peuvent être apportées au RHAO? Existe-t-il d'autres méthodes?

- De quelle façon la SCHL et les groupes de ressources techniques des coopératives d'habitation pourraient-ils améliorer leur façon d'appliquer le Programme des coopératives d'habitation bénéficiant d'un PHI?

- De quelle manière le mode de financement pour la préparation de projets peut-il être amélioré de façon à mieux répondre aux objectifs du Programme des coopératives d'habitation?

- Comment peut-on améliorer la gestion des coopératives d'habitation?

- Quelles mesures devraient être prises pour entretenir et améliorer le parc existant de logements coopératifs?

- Des changements doivent-ils être apportés en vue de veiller à ce que les fonds de réserve soient suffisants pour remplacer d'importantes installations?

- Des mesures doivent-elles être prises pour que le parc des coopératives d'habitation continue, après l'échéance des ententes d'exploitation, de répondre à ses objectifs initiaux?

4. CONCLUSION

Par le présent document, la Société canadienne d'hypothèques et de logement invite officiellement toutes les personnes que le Programme fédéral des coopératives d'habitation intéresse à participer au processus de consultation. Vous devez répondre, par écrit, aux questions soulevées dans le présent document, et nous faire part d'autres points d'intérêt, avant le 19 octobre 1990. Vous êtes priés de transmettre vos observations à :

Monsieur E.A. Flichel
Président
Société canadienne d'hypothèques
et de logement
682, chemin de Montréal
Ottawa (Ontario)
K1A 0P7

Vos commentaires serviront de paramètres aux modifications qui seront apportées au programme ou aux lignes de conduite. Il est important que nous connaissions votre opinion afin de répondre à notre objectif de faire un usage optimal des fonds disponibles pour le logement. Nous vous remercions à l'avance de votre participation.